

**IMPLEMENTASI INOVASI STRATEGI
PEMBELAJARAN PENDIDIKAN AGAMA ISLAM
DI SMAN 2 PEKANBARU**

TESIS

Diajukan untuk melengkapi salah satu syarat memperoleh
gelar Megister Pendidikan Islam (M.Pd.I) pada Program Studi
Pendidikan Agama Islam Kosentrasi Pendidikan Agama Islam



Oleh :

FARIDATUL MUNAWAROH

NIM: 21194204382

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM RIAU
2013M./1434 H.**

KATA PENGANTAR

Puji syukur hanya kepada Allah SWT. Yang senantiasa memberikan rahmad dan karunia-Nya. Syolawat dan salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad SAW. Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan Tesis yang berjudul: *Implementasi Inovasi Strategi Pembelajaran Pendidikan Agama Islam di SMAN 2 Pekanbaru* ini tidak terlepas dari keterlibatan banyak pihak baik secara langsung dan tidak langsung memberikan kontribusi dan motivasi selama proses penelitian berlangsung.

Ucapan trimakasih penulis sampaikan kepada semua pihak sehingga penulis bisa menghadirkan karya ilmiah yang sederhana ini ke hadapan para pembaca, untuk itu melalui tulisan ini secara khusus penulis menyampaikan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H M. Nazir, MA selaku Rektor UIN SUSKA Riau yang telah memberikan izin kepada penulis untuk mengikuti studi di Program Pascasarjana UIN SUSKA Riau
2. Bapak Prof. Dr. H Mahdini, MA selaku Direktur Pascasarjana, Bapak Dr. H. Mawardi M. Saleh, MA selaku Asdir I bidang Akademik, Bapak Prof. Dr. Zikri Darussamin, M.Ag. Selaku Asdir II bidang Keuangan dan Bapak Dr. Zam Siswaya, M.Ag ketua program studi Pendidikan Islam Program Pasca Sarjana UIN SUSKA Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti perkuliahan di Programpasca Sarjana UIN SUSKA Riau.

3. Bapak Prof. Dr. H. Munzir Hitami, MA selaku Dosen Pembimbing Tesis I yang telah meluangkan waktu dan mencurahkan pemikiran ilmiahnya untuk memberikan bimbingan, arahan dan masukan kepada penulis, selama menulis Tesis ini dari awal hingga dapat diselesaikan.
4. Bapak Dr. Yasmaruddin B., MA selaku Dosen Pembimbing Tesis II yang telah meluangkan waktu dan mencurahkan pemikiran ilmiahnya untuk memberikan bimbingan, arahan dan masukan kepada penulis, selama menulis Tesis ini dari awal hingga dapat diselesaikan.
5. Seluruh Dosen Program Pascasarjana UIN SUSKA Riau yang telah mendidik dan berbagi ilmu dengan ikhlas kepada penulis selama mengikuti perkuliahan, semoga ilmu yang diberikan menjadi amal ibadah dan pahala disisi Allah SWT.
6. Pimpinan dan Staf tata usaha serta pegawai pustaka Program Pascasarjana UIN SUSKA Riau yang telah membantu seluruh administrai dan memberikan fasilitas, akses serta kemudahan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
7. Ibu Dra. Hj Zuraida sebagai Kepala Sekolah SMAN 2 Pekanbaru, Drs. Muharmi S.Pd wakil Kepala Sekolah, majelis Guru terkhususnya informan penelitian yaitu; Bapak Zulfa SA.g dan Bapak Drs. Anizar beserta segenap tata usaha serta teristimewa kepada siswa-siswi kelas X dan kelas XI SMAN 2 Pekanbaru yang tulus ikhlas membantu dengan memberikan pelayanan kepada penulis guna mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini.

8. Trimakasih khususnya kepada kedua orang tua dan Bapak/Ibu mertuaku yang selalu memberikan dorongan, dukungan, motifasi serta doa restu dalam penyelesaian Tesis ini. Semoga mereka selalu dalam lindungan Allah SWT dan segala pengorbanan yang mereka berikan mendapatkan pahala dari Allah SWT.
9. Buat saudara kandung dan saudara iparku yang menjadi motifasi, semangat untuk berjuang menyelesaikan Tesis ini.
10. Buat suamiku Muhaimin S.Pd yang selalu setia menyayangiku, memberikan motifasi, senantiasa sabar, serta tempat berkeluh kesah, hanya Allah SWT yang bisa membalas semua kebaikanmu.
11. Buat Sahabat-sahabatku satu angkatan Pendidikan Islam seperjuangan, semoga silaturahmi kita tetap terjalin untuk saling berbagi, dan trimakasih banyak atas bantuannya baik langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian Tesis ini.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa Tesis ini belum mencapai kesempurnaan, baik isi, bahasa, tehnik, penulisan, ketelitian dan metodologi. Oleh karena itu kritik dan saran yang membangun perlu kiranya diberikan demi perbaikan dan sempurnanya Tesis ini.

Penulis berharap semoga nantinya Tesis ini dapat bermanfaat bagi siapapun yang membacanya. Amiin ya Robbal Alamin.

Pekanbaru, 9 September 2013
Penulis

Faridatul Munawaroh
NIM: 21194204382

DAFTAR ISI

	Halaman
Nota Dinas	
Persetujuan Pembimbing & Ketua Prodi	
Surat pernyataan	
Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel.....	vii
Daftar Gambar	viii
Pedoman transliterasi	ix
Abstrak	xi
 BAB I: PENDAHULUAN	
1. Latarbelakang Masalah.....	01
2. Identifikasi Masalah.	07
3. Batasan Masalah.....	08
4. Rumusan Masalah..	08
5. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.	08
6. Penegasan Istilah.....	09
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teoretis.....	12
1. Gambaran Umum Inovasi.....	12
2. Proses Keputusan Inovasi.....	19
3. Proses Penyebaran Inovasi....	21
4. Kecepatan Adopsi Inovasi.....	22
5. Strategi inovasi	23
6. Dasar dan Tujuan Inovasi Dalam Pembelajaran PAI	27
7. Inovasi strategi pembelajaran PAI.....	32

8. Pelaksanaan inovasi strategi pembelajaran PAI dalam Meningkatkan Moral Akhlak Siswa di SMA	34
B. Telaah Kajian Terdahulu Yang Relevan	56
C. Konsep Operasional	58
BAB III: METODE PENELITIAN	
A. Metode.... ..	60
B. Kehadiran Penelitian.. ..	61
C. Lokasi Penelitian.....	62
D. Menentukan Situasi Sosial.. ..	62
E. Instrumen Penelitian.....	63
F. Teknik Pengumpulan Data.....	63
G. Pengecekan Keabsahan Data.....	64
H. Sumber Data.....	65
I. Analisis Data.. ..	66
BAB IV : HASIL PENELITIAN	
A. Temuan Umum Penelitian.....	69
1. Sejarah Singkat	69
2. Visi dan Misi.... ..	70
3. Struktur Organisasi Sekolah	72
4. Keadaan guru.....	75
5. Keadaan siswa.. ..	75
6. Keadaan Fasilitas Sekolah	76
B.temuan Khusus Penelitian.....	77
1. Fokus Implementasi Inovasi Strategi pembelajaran PAI.. ..	77
2. Fokus Akhlak Siswa.....	92
3. Faktor yang mempengaruhi Implementasi	99
C. Temuan Penelitian... ..	100
D. Pembahasan.....	101
1. Keberhasilan Pelaksanaan dalam meningkatkan akhlak siswa... ..	101
2. Perbandingan Kualitatif Antara Inovasi Strategi Pembelajaran Dengan Pembelajaran Konvensional	103

E. Keterbatasan Penelitian	105
BAB III : PENUTUP	
A. Kesimpulan....	107
B. Saran-saran.....	108
Daftar Pustaka	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 Nama Kepala Sekolah SMAN 2 Pekanbaru Sejak Berdiri Sampai Sekarang.....	69
Tabel 2.2 Keadaan Guru Dan Karyawan Menurut Status Kepegawaian.....	75
Tabel 2.3 Jumlah Siswa Menurut Rombongan Belajar dan Program Belajar (Jurusan).....	76
Tabel 2.4 Keadaan Fasilitas SMAN 2 Pekanbaru.....	77

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 4.1 Proses Kegiatan Belajar Mengajar di Ruang XI IPA.....	83
Gambar 4.2 Suasana proses pembelajaran siswa SMAN 2 Pekanbaru.....	87
Gambar 4.3 Kegiatan Keagamaan (Rohis) SMAN 2 Pekanbaru.....	93
Gambar 4.4 Kegiatan ekstrakurikuler (Rohis) SMAN 2 Pekanbaru.....	96

PEDOMAN TRANSLITERASI

1. Konsonan Tunggal

1.	ا	=	a	16.	ط	=	th
2.	ب	=	b	17.	ظ	=	zh
3.	ت	=	t	18.	ع	=	a'
4.	ث	=	ts	19.	غ	=	gh
5.	ج	=	j	20.	ف	=	f
6.	ح	=	h	21.	ق	=	q
7.	خ	=	kh	22.	ك	=	k
8.	د	=	d	23.	ل	=	l
9.	ذ	=	dz	24.	م	=	m
10.	ر	=	r	25.	ن	=	n
11.	ز	=	z	26.	و	=	w
12.	س	=	s	27.	ه	=	<u>h</u>
13.	ش	=	sy	28.	ء	=	'
14.	ص	=	sh	29.	ي	=	y
15.	ض	=	dh				

a. Vokal Panjang (*madd*) ā = aa

b. Vokal Panjang (*madd*) ī = ii

c. Vokal Panjang (*madd*) ū = uu

2. Konsonan Rangkap

Konsonan rangkap, contohnya العامة ditulis *al-‘ammah*

3. Vokal Pendek

- a. Fattah ditulis a, contohnya شريعة dibaca : *syari’ah*
- b. Kasrah ditulis i, contohnya الجبال dibaca : *al-jibali*
- c. Dhammah ditulis u, contohnya ظلوما dibaca : *zhuluman*

4. Vokal Rangkap

Untuk او ditulis *aw*, و ditulis *uw*, اي ditulis *iy*, dan اي ditulis *ay*

5. Ta’ Marbuthah

Ta’ Marbuthah yang dimatikan ditulis *h*, contohnya شريعة dibaca *syari’ah*, kecuali telah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang baku, seperti *mait*. Bila dihidupkan ditulis *t*, misalnya الميتة dituliskan *al-maytatu*.

6. Kata Sandang Alif Lam

Alif lam yang diikuti oleh huruf *qomariyyah* dan *syamsyyiah*, ditulis *al*, misalnya المسلم ditulis *al-Muslim*, ditulis *al-dar*. kecuali untuk nama diri yang diikuti kata Allah, contohnya : ditulis ‘*Abdullah*.

7. Kata dalam Rangkaian Frase atau Kalimat

Ditulis kata perkata atau ditulis menurut bunyi/pengucapannya dalam rangkaian tersebut, seperti شيخ الإسلام ditulis *Syaikh al-Islam* atau *Syaikhul-Islam*.

ABSTRAK

FARIDATUL MUNAWAROH

21194204382

Penelitian ini berjudul: **“Implementasi Inovasi Strategi Pembelajaran Pendidikan Agama Islam di SMAN 2 Pekanbaru”**.

Reformasi pendidikan telah dilakukan, dan regulasi atas perubahan kebijakan pembangunan pendidikan nasional telah dimulai. Untuk itu, seluruh kebijakan yang terkait dengan perubahan, atau pembaruan, penyempurnaan dan pengembangan program pada semua jalur, jenjang dan jenis pendidikan harus diarahkan pada upaya untuk memberikan layanan pendidikan yang bermutu, sesuai dengan standar pendidikan yang telah ditetapkan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan dan menggambarkan implementasi inovasi strategi pembelajaran Pendidikan Agama Islam. Untuk mengetahui hal tersebut diajukan rumusan masalah bagaimana implementasi inovasi strategi pembelajaran Pendidikan Agama Islam di SMAN2 Pekanbaru.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, penelitian lapangan (*field research*) yakni penelitian yang dilakukan dengan terjun langsung kelapangan untuk menggali dan meneliti data yang berkenaan dengan judul. Adapun responden dalam penelitian ini adalah kepala sekolah, guru mata pelajaran Pendidikan Agama Islam dan beberapa siswa, sementara teknik pengumpulan datanya melalui observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa SMAN 2 Pekanbaru telah melaksanakan Inovasi strategi pembelajaran Pendidikan Agama Islam namun pelaksanaannya belum maksimal dan perlu meningkatkan lebih lanjut.

Adapun faktor inovasi strategi pembelajaran Pendidikan Agama Islam di SMAN 2 Pekanbaru yaitu:

1. Faktor pendukung antara lain; adanya kegiatan Rohani Islam yang dilaksanakan dalam kegiatan ekstrakurikuler untuk mencapai tujuan visi dan misi sekolah, guru dalam membimbing keaktifan siswa dalam kelas dan diluar kelas.
2. Faktor penghambat pelaksanaan inovasi Pendidikan Agama Islam adalah: a). Guru, belum optimal dalam melaksanakan inovasi disebabkan Fasilitas yang kurang memadai, b). Kurangnya waktu dan banyaknya materi ajar dalam aspek yang mencakup keseluruhan pelajaran Pendidikan Agama Islam yaitu: aspek Akidah, aspek Akhlak, aspek Fikih, aspek Al-qur'an Hadits, dan aspek Tarekh Islam.

كان عنوان هذه الدراسة هو "تطبيق تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية بالمدرسة المتوسطة العالية الحكومية 2".

قد تم تجديد التربية و التنظيم لتغير سياسة بنیان التربية الدولية. لذلك ينبغي أو يوجه كل إلى خدمة التربية النوعية كل ما يتعلق بالتغييرات، التجديدات، التكميل و تطوير على جمع الأنحاء، المراحل و أنواع التربية حسب معيار التربية المقررة.

تهدف الدراسة لوصف يق تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية. السابقة قدمت الباحثة صياغة المشكلة في هذه الدراسة هي كيف تطبيق تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية بالمدرسة المتوسطة العالية الحكومية 2 .

على الدراسة على نوع نوعي و هو دراسة عملية الفصل مع اشتراك الباحثة في ميدان البحث ثم بحث البيانات المتعلقة بعنوان الدراسة. المجيبون في هذه الدراسة هم مدير المدرسة- المدرس في التربية الإسلامية، بعض الطلاب ثم تقنيات جمع البيانات هي الملاحظة، المقابلة و التوثيق.

تدل حصول الدراسة على أن المدرسة المتوسطة العالية الحكومية 2 طبقت تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية ولكن تنفيذها لم يكون مثاليا و تحتاج الترقيات.

ثم عوامل تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية بالمدرسة المتوسطة العالية الحكومية 2 باكنبارو هي:

1. العوامل الموافقة منها: وجود النشاطات الروحانية الإسلامية المعقودة في النشاطات الإضافية لتحقيق النظر و البعثة من المدرسة، المدرس في إشراف فعالية الطلاب

2. تطبيق تنوع استراتيجيات تعليم التربية الإسلامية في ترقية أخلاق الطلاب و هي (1) المدرس، لم يكن تنفيذها مثاليا لقلة الوسائل، (2) الأوقات و كثرة المواد ما تشمل جميع الوجوه للتربية الإسلامية و هي العقيدة، الأخلاق، الفقه، القرآن و الحديث و التاريخ الإسلامي.

ABSTRACT

FARIDATUL MUNAWAROH

21194204382

The Title of Study Is “**The Implementation of Islamic Education Innovation Strategy at Senior High School 2 Pekanbaru**”.

Education reformation was done, and the regulation for change of national education building has started. Therefore, all policy related to the change, reformation, improvement, the program at all aspects and the kind of education must be directed in order to improve qualified education service that agreed to the standard of education specified.

The purpose of study is to describe the implementation of Islamic education innovation strategy. To find out the problem above the writer presented the following formulation it is how the implementation of Islamic education innovation strategy at senior high school 2 Pekanbaru.

The study is designed in qualitative, field research that means the writer takes the role in the field to study the data related the title of study. The respondents of study are the principal, the teacher of Islamic education subject, and some students, the data collection techniques are observation, interview and documentation.

The results of study indicated that state senior high school 2 Pekanbaru has implemented Islamic education innovation strategy but it did not run properly and needed to be improved.

As for the factors of the implementation of Islamic education innovation strategy at senior high school 2 Pekanbaru namely:

1. Supported factors, Islamic activities conducted in extracurricular to reach the goal of vision and mission of school, the teacher guided the students in and out of school.
2. Resistance factors for the implementation of Islamic education innovation strategy in improving students' moral namely a). the teacher, has not optimally implemented the innovation, for the lack of facilities, b). the lack of time and the number of material taught which covered all Islamic education subject they are, Aqidah, Akhlak, Fiqih, AL-Quran and Hadits and Tarekh Islam.

PERSEMBAHAN

Ya Allah...Terimalah persembahanku ini.....

Ya Allah, Muliaikan aku dengan ilmuku

Bahagiakan keluargaku, Ridhoilah pendamping hidupku

*Berkahilah rezkiku, Tinggikan derajatku, Ampuni dosaku,
dan kabulkan doaku*

Perkayakan diriku ini dengan “keilmuan”

Hiasi hatiku dengan “kesabaran”

Muliaikan wajahku dengan “ketakwaan”

Perindahlah fisikkku dengan “kesehatan”

Dan cintailah aku seperti cinta-Mu pada para “syuhada”

Buat Ayah dan Bunda....

*Cintamu tak pernah terperi selambut sutra seputih melati,
sejuk dan sesegar embun pagi Ridhomu ridho Ilahi*

Doamu selalu ku nanti bagaikan mentari penyejuk nurani

Penyegar diri pemupuk hati menasehatiku tiada henti

Buat Bapak/ibu dosen....

*Sungguh besar jasmu padaku, memberikan ilmu yang tak
ku tahu Rasa terima kasihku padamu ,*

*Doakan aku bisa meraih cita-citaku, dan semoga Allah selalu
memberkahi umurmu dalam setiap langkah mu*

Buat calon buah hati...

Jadikanlah sajadah sebagai hamparan

Jadikanlah mukenah sebagai teman

Jadikanlah mushaf sebagai kebanggaan

Dan jadikanlah tasbeih sebagai kesayangan

Jadilah seorang muslim/ah perindu malam Sujud dengan ketenangan dan ketawadhuan yang dalam

Jadilah muslim/ah pencinta Al-Qur'an Tenggelam dalam tadabbur yang membuat hati tentram

Jadilah auliya yang istiqomah

Menjadikan harta berharga hanyalah kekhusukan ibadah

Berjiwa mutmainnah dan selalu bermuhasabah

Jadilah rumput yang lemah lembut

Tak pernah luruh dipukul ribut

Tapi tak pernah tumbang walau ombak dan badai menentang.

By: Faridatul Munawaroh

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dikotomi ilmu dalam pendidikan Islam telah berjalan cukup lama, terutama sekali semenjak Madrasah Nizhamiyah mempopulerkan ilmu-ilmu agama dan mengesampingkan logika dan falsafah. Hal itu mengakibatkan terjadinya pemisahan antara *Al-ulum al diniyah* dengan *al-ulum al-aqliyah*. Terlebih lagi dengan pemahaman bahwa menuntut ilmu agama itu tergolong fardhu 'ain dan ilmu-ilmu non agama adalah fardhu kifayah, maka menimbulkan banyaknya umat yang mempelajari ilmu agama sebagai suatu kewajiban sehingga mengabaikan pentingnya mempelajari ilmu-ilmu non agama.¹

Kedua, faktor perkembangan pembidangan ilmu itu sendiri, yang bergerak demikian pesat sehingga membentuk berbagai cabang disiplin ilmu, bahkan anak cabangnya.

Hal ini menyebabkan jarak ilmu dengan induknya, filsafat, dan antara ilmu agama dengan ilmu umum, kian jauh. Epistemologi merupakan salah satu wilayah kajian filsafat yang disebut juga wilayah kajian ilmu (*philosophy of knowledge*).

Epistemologi membahas apa itu “tahu” bagaimana cara mengetahui, untuk apa mengetahui, juga tentang dasar-dasar, sumber, tujuan dan klasifikasi pengetahuan. Dari epistemologi muncullah struktur ilmu pengetahuan sampai ke anak cabang.

Ketiga, di Indonesia masalah dikotomi diperparah lagi oleh penjajahan Belanda. Tidak ada yang menyangkal bahwa dualisme maupun dikotomi dari sistem pendidikan kita, yaitu pendidikan “umum” di satu pihak dan pendidikan “agama” di pihak lain adalah warisan dari zaman kolonial Belanda.

Seperti disebutkan oleh Mochtar Naim, karena anak-anak yang bisa masuk ke sekolah Belanda sebelum kemerdekaan hanya 6% dan terbatas pada anak-anak kaum bangsawan dan saudagar, maka anak-anak orang islam memilih madrasah atau

¹ Abd. Rachman Assegaf, Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan tantangan Globalisasi. al-Ruzz. Yogyakarta. 2004. hal 18.

pondok pesantren dan surau yang memang sudah ada sebelum muncul sekolah-sekolah yang didirikan pemerintah kolonial Belanda.

Menurut Mochtar Naim, dualisme dan dikotomi pendidikan dari sistem pendidikan warisan zaman kolonial yang membedakan antara pendidikan “umum” di satu pihak dan pendidikan “agama” di pihak lain, adalah penyebab utama dari kerancuan dan kesenjangan pendidikan di Indonesia dengan segala akibat yang ditimbulkannya.²

Dampak dari munculnya dikotomi di atas, di dunia pendidikan Indonesia menimbulkan bermacam krisis. Diantaranya;

Pertama, krisis pada keilmuan, pada prinsipnya dikotomi keilmuan (pendidikan) akhirnya sampai pada tingkat kelembagaan, disebabkan ketiadaan perbedaan antara pendidikan Islam sebagai ilmu dengan pendidikan Islam sebagai lembaga pendidikan.

Ketidakjelasan ini terlihat dengan ketidakmampuan membedakan antara pendidikan Islam dengan pendidikan agama Islam.³

Kedua, krisis kelembagaan, ini adalah adanya dikotomisasi antara lembaga-lembaga pendidikan yang menekankan pada salah satu aspek dari ilmu-ilmu yang ada, apakah ilmu-ilmu agama ataukah ilmu-ilmu umum. Ini jelas sekali terefleksi di Indonesia, misalnya dengan adanya dualisme sistem pendidikan, pendidikan agama yang diwakili madrasah dan pesantren dengan pendidikan umum, di tingkat pendidikan tinggi terdapat IAIN (sekarang UIN) dan perguruan tinggi umum.

Dari uraian di atas, pengertian dikotomi yang dimaksud dalam penelitian ini, adalah “dualisme sistem pendidikan antara pendidikan agama Islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan.”

Bukan saja pada perbedaan pengelolaan tetapi juga pemisahan kelembagaan dapat pula kita lihat pada tatanan keilmuan, kurikulum pendidikan itu sendiri, dimana terdapatnya ketidakseimbangan antara jam mata pelajaran pendidikan agama dengan jam pelajaran pendidikan umum. Tidak adanya keseimbangan ilmu yang diberikan kepada anak didik antara ilmu untuk memenuhi kebutuhan jasmaniah (ilmu

2 Marwan Sarijo, *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*, Departemen RI Direktorat Jendral Pendidikan Kelembagaan Agama Islam, 1998-1999.

3 3. Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif*, Hlm 27-101

umum) dengan ilmu untuk memenuhi kebutuhan rohaniah (ilmu agama) dalam pencapaian tujuan pendidikan untuk menciptakan insan kamil .

Bahkan di dalam ujian nasional pun bidang studi agama tidak diujikan, akibatnya kebanyakan siswa tidak begitu simpati dengan pelajaran agama tersebut. Bahkan ada pula lembaga pendidikan pada tahun terakhir tidak memberikan pelajaran agama kepada anak didiknya, karena difokuskan untuk bidang studi yang diikuti sertakan UN tadi. Belum lagi faktor-faktor lain yang memberikan perlakuan yang berbeda kedua sistem pendidikan tersebut, seperti ; perhatian, pendanaan dan lain sebagainya.

Dapat kita lihat akibatnya baik masa sekarang maupun masa akan datang, tak dapat kita pungkiri melalui penglihatan dan pendengaran baik yang langsung maupun melalui media, betapa menyedihkan dan bobroknya moral dari sebagian anak bangsa kita, bukan saja dilakukan bagi yang tidak berpendidikan bahkan sampai kepada yang berpendidikan tinggi, bahkan semakin tinggi pendidikan semakin canggih dan tinggi pula bentuk kejahatannya contoh koruptor,

main perempuan, money loundri, perkelahian antar kelompok, pembunuhan sadis, narkoba dan lain sebagainya yang merupakan bahan konsumsi sehari-hari media kita.

Dalam hal ini banyak tudingan, bahwa semuanya itu terjadi karena pendidikan yang mereka terima tidak beres. Bagi kita yang berkecimpung dalam dunia pendidikan, akankah kita membantahnya atau tak ambil pusing sama sekali.

Akibat dan dampak serta kondisi riilnya yang terjadi di Indonesia akibat dari sistem pendidikan yang dikotomis itu, adalah:

1. Arif agama telah dipersempit yaitu sejauh yang berkaitan dengan aspek teologi islam, seperti yang diajarkan disekolah-sekolah agama selama ini hanya sebatas membaca , menterjemahkan serta menghafal Al –Quran dan hadist, aqidah akhlak,bahasa Arab,fiqh dan lain sebagainya.Pada sisi lain ilmu umum dan teknologi sangat minim sekali, bahkan masih ada guru agama bila kedatangan anak didiknya ikut les matematika,komputer bahasa Inggris dan ilmu umum linya,dengan melontarkan kata – kata tidak akan ditanya malikat

didalam kubur dan tak akan masuk syoga kamu belajar itu, bahkan termasuk sebahagian orang tua juga masih berpendapat demikian.

Akibatnya, tamatan dari pendidikan agama sebahagiannya berada di sudut – sudut kehidupan karena ilmu terbatas, yang menyedihkan lagi bila ada acara yang sifatnya Nasional yang tamat pendidikan agama hanya dapat kebagian tampil paling akhir, itupun hanya sebagai penutup dan pembaca doa.

2. Sekolah-sekolah agama telah terkotak dalam kubu tersendiri, karena dikelola oleh Depertemen Agama dengan pendanaan yang serba terbatas.karena tidak di masukan kedalam agaran APBD seperti sekolah umum,apalagi dengan otonomi pendidikan ini. Akibatnya; menghasilkan lulusan yang berkualitas rendah kecuali sekolah yang didirikan masyarakat (berupa yayasan) yang memiliki dana yang cukup. Disamping itu lapangan kerja bagi yang tamatan pendidikan agama juga terbatas pada lingkup Departemen Agama pula dan tidak bisa masuk ke lingkup pemerintahan seperti sekolah umum lainnya yang di kelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
3. Sumber masukan sekolah agama dan perguruan tinggi Islam rendah, maka mutu tamatannya tergolong rendah, karena imputnya kebanyakan dari golongan ekonomi rendah, jikapun ada sekolah agama yang faforit dan bermutu di dominasi oleh ekonomi menengah keatas karena biayanya yang mahal.
4. Disamping hal diatas yang patut diwaspadai akibat dari dikotomi dan dualisme pendidikan lainnya adalah;
 - a. Dengan banyaknya pelajaran umum yang menyedot waktu yang lama dalam kurikulum dibandingkan pelajaran agama akan menyebabkan semangat keislaman akan melemah, akibatnya umat islam rajin membangun mesjid tetapi tidak rajin mengisi mesjid, para remaja jauh dari ajaran dan nilai agama yang menimbulkan bermacam – macam penyakit masyarakat yang menyedot perhatian,tenaga dan dana pemerintah dan masyarakat lainnya.untuk memberantasnya.
 - b. Tragedi dunia modren yang disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhi pola pikir manusia modren diantaranya berpandangan yang

serba materialitis, semua diukur dari materi menyebabkan yang memiliki materi sedikit kurang dihargai yang punya materi banyak disanjung-sanjung, akibatnya orang berlomba – lomba mengumpulkan materi tanpa memikirkan halal dan haranya, maka terjadilah korupsi, perebutan lahan yang basah bahkan terjadi perkelahian dan pembunuhan sadis, tak kenal lagi sanak famili bahkan anak kandung mau membunuh orang tua gara-gara materi, terjadinya perselingkuhan, pemerkosaan mutilasi bahkan lebih sadis dari zaman Jahilia yang kita baca melalui sejarah di zaman Nabi dulu yang menjadi konsumsi media setiap hari yang sangat mengerikan.

- c. Rasa individualistis dan egois yang tinggi adakalanya bersebelahan rumah tidak saling mengenal, persaingan dalam hidup, keadaan yang tidak stabil akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan yang cepat tanpa diimbangi dengan ilmu pengetahuan agama ,yang akhirnya kemajuan yang terlepas dari tuntunan Ilahi hanya mendatangkan mala petaka yang tidak berkesudahan.

Dengan demikian apa yang dikehendaki seperti dirumuskan dalam tujuan pendidikan nasional mengembangkan manusia seutuhnya tidak akan pernah tercapai.⁴

Apabila hal ini tidak cepat dicarikan jalan keluarnya, maka akan mendatangkan dampak yang tidak baik dalam segala segi kehidupan baik kehidupan secara individual, kelompok masyarakat, kelompok politik, kelompok agama bahkan bisa mengancam kehidupan negara itu sendiri.

Hal inilah yang mendorong penulis untuk menulis tesis ini dengan judul ”Dikotomi Pendidikan (Analisis Kebijakan Pemerintah Tentang Sistem Pendidikan di Indonesia)”. Karena menurut penulis kebijakan pemerintahlah melalui pendidikan yang mampu memperbaiki semuanya ini.

4. Amrizal. *Tesis Islamisasi Pendidikan Telaah teoritis perpaduan sekolah pesantren dalam prespektif system pendidikan nasional pasca sarjana. Institute agama islam Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru, 2003.hal.3*

B.Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini pada kebijakan pemerintah terhadap sisten pendidikan di Indonesia, untuk melihat kebijakan pemerintah yang membawa implikasi dikotomi atau pengintegrasian pendidikan baik pada masa awal kemerdekaan (Orde Lama), Orde Baru maupun pada masa Era Reformasi.

2.Namun untuk lebih dapat melihat perkembangan kapan mulai terjadinya dikotomi serta usaha untuk mengintegrasikan sistem pendidikan itu perlu ditinjau sekilas kebijakan pemerintah pada Era Klonialisme Belanda dan Jepang

Rumusan masalah

1.Bagaimanakah kebijakan pemerintah terkait dikotomi pendidikan di Indonesia?

2.Kebijakan yang bagaimanakah yang telah dibuat pemerintah dalam memecahkan masalah dikotomi pendidikan di Indonesia?

C..Tujuan Penelitian

1.Untuk mengetahui, kebijakan yang bagaimana yang telah dibuat pemerintah dalam memecahkan masalah dikotomi pendidikan di Indonesia.

2Ingin mengungkapkan kebijakan pemerintah terhadap dikotomi pendidikan di Indonesia

D.Manfaat Penelitian

1.Penelitian ini sangat berguna bagi pemerhati pendidikan, terutama bagi yang berkecimpung langsung dalam pendidikan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan secara umum maupun kepentingan praktis dalam penyelenggaraan pendidikan dan bagi pembuat kebijakan

2. Diharapkan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah sebagai pembuat kebijakan dalam pendidikan untuk dapat membuat kebijakan dan peraturan-peraturan yang bijaksana untuk diimplementasikan bukan hanya sekedar konsep belaka.
3. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan di program pasca sarjana UIN Suska Pekanbaru.

BAB II

LANDASAN TEORITIS

A. Kajian Teori

Islam memandang manusia sebagai makhluk yang termulia dari segenap makhluk dari wujud lain yang ada di jagad ini. Allah mengkaruniakan keutamaan yang membedakannya dengan makhluk lain, diantaranya :

Pertama, manusia sebagai abdinya Allah “ Dan tidaklah Aku menciptakan Jin dan manusia kecuali untuk beribadah kepadaku (Q.S 51 : 56)

Apakah makna ibadah? Beribadah ialah memperhambakan diri, bersikap, berlaku, berbuat sebagai hamba terhadap khaliq, yang di imani. Bersikap sebagai hamba ialah dengan mengimani dan memuliakannya. Berlaku dan berbuat sebagai hamba ialah taat kepada apa saja yang ditentukan oleh Khaliq, **sehingga tiap laku dan perbuatannya memenuhi seruan dan larangan dari yang diimani itu.** Laku perbuatan yang demikianlah yang diistilahkan dengan amal shaleh. ⁵

Dari uraian diatas, dapat diambil, suatu pengertian bahwa ibadah bukan hanya ibadah mahdha (berupa sholat, puasa, zakat, naik haji, zikir) saja kepada Allah, tetapi juga yang berhubungan dengan sesama manusia, dan alam semesta seperti ; sosial budaya, politik, teknologi, dan lain sebagainya.

Kedua, manusia dijadikan Allah sebagai khalifahNya di permukaan bumi ini, manusia yang memperhambakan diri kepada Allah diangkatnya ‘ menjadi khalifah di bumi’’. Dan Allah menjanjikan kepada orang yang beriman dan beramal sholeh mengangkat mereka menjadi khalifah-Nya di bumi, sebagai mana telah diangkat orang-orang sebelum mereka (QS. 24:55)

Arti khalifah ialah pengganti Allah, ialah khaliq pencipta. Apabila manusia diangkat sebagai pengganti pencipta di bumi, bermakna bahwa Tuhan memberikan daya cipta kepada manusia di bumi. Ini adalah pangkat yang paling tinggi, yang diberikan Tuhan kepada makhluknya. Allah adalah pencipta pertama dari segala sesuatu cukup dengan “Jadilah maka terciptalah” (QS. 56:8)⁶.

⁵ Drs. Sidi Gazalba, Azas Kebudayaan Islam, Bulan bintang, Jakarta, 1978 hal 173

⁶ Al-Quran terjemahan, Depak,Hlm 1060

Dengan demikian karena manusia dalam pandangan Islam berfungsi sebagai ‘abid *dan* khalifah Allah dipermukaan bumi ini, untuk itu Islam tidak membedakan ilmu dalam pendidikan, semua ilmu itu hanya satu yaitu ilmu Islam yang datangnya dari Allah.

Hakikat pendidikan merupakan upaya untuk membuat perubahan dari yang jelek atau yang kurang baik kearah yang lebih baik. Bukan malah menjerumuskan atau menyesatkan ke lembah kebodohan. Pendidikan punya etika dan bukan melecehkan etika. Pendidikan tidak kenal usia, pendidikan tidak kenal kasta, pendidikan tidak kenal golongan, pendidikan tidak kenal kaya dan miskin. Semua manusia berhak memperoleh pendidikan dan berhak pula mendapatkan pendidikan yang sama dalam proses pendidikan. Dengan demikian pendidikan merupakan faktor prioritas yang harus diperjuangkan dan ditingkatkan mutunya.⁷

Hakikat dasar pendidikan Islam identik dengan dasar agama Islam, yaitu Al-Quran dan Hadist.³ Islam menganjurkan pendidikan secara merata. Islam adalah agama ilmu dan cahaya, bukanlah suatu agama kebodohan dan kegelapan.

Ilmu sebagai dasar pijakan dalam terjadinya dikotomi dan dualisme dalam pendidikan dapat kita kaji dan analisa dari Al-Quran dan Al Hadists, sebagaimana diungkap Quraish shihab. Kata ilmu dengan berbagai bentuknya terulang 854 kali dalam Al-Quran dan 750 ayat Al-Quran yang berbicara tentang alam materi dan fenomenanya. Hal ini mengisyaratkan agar manusia mengetahui dan memanfaatkan alam ini. Objek Ilmu dalam Islam terbagi kepada dua bagian objek materi dan objek non materi.

Seperti kaum sufi melalui ayat-ayat Al-Quran memperkenalkan ilmu-ilmu yang mereka sebut *al-Hadlarat al-Ilahiyah al- Khams* (lima kehadiran ilahi) sebagai gambar keseluruhan realitas *wujud*, yaitu *alam nasut* (alam materi), *alam malakut* (alam kejiwaan), *alam jabarut* (alam ruh), *alam lahut* (sifat-sifat

⁷ Abd Rachman Assegaf. *Membangun Format Pendidikan di Era Globalisasi dalam pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi* (Yogyakarta : Al-Ruzz,2004) hal. 18

ilahiyyah), dan *alam hahut* (wujud zat ilahi)⁸. Banyak ayat Al – Quran yang menceritakan untuk berfikir tentang alam semesta, melakukan perjalanan dengan titik tolak dan tujuan akhir karena Allah. Seperti dalam surat Al – Alaq sebagai surat yang pertama kali diturunkan diawali dengan kalimat “ Iqra “ dan diakhiri dengan kalimat “ *wasjud waqtarib* “ ini merupakan indikator bahwa ilmu dalam Islam tidak dikenal hanya ilmu untuk ilmu. Sementara sekarang ini berkembang ilmu itu bebas nilai⁹

Ulama – ulama kita terdahulu, tidak pernah membedakan ilmu umum dan ilmu agama , semuanya penting, hanya menurut Muhammad Abduh, misalnya harus ada prioritas dimana ilmu agama perlu diajarkan pertama kali karena berkaitan dengan kebutuhan dasar sebagai orang beragama, dan harus tahu hakikat agamanya, supaya punya identitas, sistem moral yang kuat dan visi yang jelas¹⁰

Sebagai bukti ulama dulu tidak memisahkan disiplin ilmu tertentu, hal ini dapat dilihat dari disiplin ilmu yang mereka kuasai. Seperti; Alkindi misalnya merupakan filosofi dan agamawan, Ibnu Sina selain ahli dalam bidang kedokteran, filsafat, psikologi, musik, beliau juga seorang ulama dan banyak lagi ulama lainnya.

Allah lah yang membuat manusia itu bisa berilmu dengan menciptakan potensi pada manusia tersebut. Dengan potensi itulah manusia dapat menggali dan mencari ilmu pengetahuan serta menerimanya, Dia yang mengajarkan dari alam ciptaan-Nya dan wahyu yang disampaikan kepada Nabi agar manusia dapat menjalankan fungsinya sebagai khalifah di permukaan bumi.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa orang dahulu tidak mengenal dengan istilah dikotomi ilmu. Hal ini karena mereka memandang bahwa semua ilmu itu berasal dan datang dari zat yang satu yaitu Allah,

Mencari ilmu atau pengetahuan berarti mengkaji sifat-sifat Allah dan ciptaan-Nya yang terlukis pada alam jagad raya ini. Jadi, disini tidak ada dikotomi pendidikan, sebagai mana Al-Qhazali juga mengatakan bahwa tujuan pendidikan

8 M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran, Tafsir Maudhu’I atas berbagai persoalan umat*, Bandung, Mizan, 1996, Hlm. 434-447

9 Ibid. Hlm. 44

10 Harun Nasution, *pendidikan dalam Islam ,Sejarah Pemikiran dan Gerakan* (Jakarta, Bulan bintang, 2013), cet-1, hlm. 58

ialah kesempurnaan insan di dunia dan di akhirat. Manusia dapat mencapai kesempurnaan melalui pencarian kesetaraan dengan menggunakan ilmu, keutamaan itu akan memberinya kebahagiaan di dunia serta mendekatkannya kepada Allah sehingga dia akan mendapatkan pula kebahagiaan akhirat.¹¹

Ajaran Islam menjalin hubungan yang integralistik-interkonduktif :

1. Integrasi antara ayat-ayat ilahi yaitu (ketuhanan) dengan ayat-ayat kauniah (kealaman) sebab alam merupakan ayat dan manifestasi dari sifat-sifat Allah
2. Integrasi antara hubungan manusia dengan Allah (hablum minallah swt) yang dituangkan dalam bentuk pendidikan dengan titik rekan bahwa manusia adalah makhluk tuhan yang paling mulia (QS Al-Isra' 70) manusia telah lahir kedunia dalam keadaan fitrah (Arrum : 30) dan manusia berperan sebagai hamba Allah, sekaligus khalifah Fil-ardh (QS. Al-Anas 165)
3. Integrasi antara iman dan ilmu yang tak bisa dipisahkan
4. Integrasi pemenuhan kebutuhan rohani spiritual dengan kebutuhan jasmani material duniawi
5. Integrasi antara tuntutan wahyu dengan daya intelek.¹²

Banyak ayat Al-Quran dan hadist menjelaskan tentang tujuan pendidikan ini antaranya :

Hadist Nabi yang artinya : Bekerjalah untuk duniamu seakan-akan engkau akan hidup selama-lamanya dan bekerjalah untuk akhiratmu seakan-akan engkau akan mati besok”

Dari hadist ini jelaslah bahwa pendidikan hendaknya bertujuan untuk mengantarkan anak didiknya membukakan jalan untuk kehidupan dunia dan kehidupannya diakhirat.

Prof. Mohd. Athiyah El-Abrasyi dalam kajiannya tentang pendidikan Islam menyimpulkan 5 tujuan dasar bagi pendidikan Islam, yaitu :

¹¹ Prof Fatiyah Hasan Sulaiman. Alam Pikiran, Al- Ghazali mengenal Pendidikan dan Ilmu, (Bandung,CV. Diponegoro 1986), hlm 31.

¹² 8. Prof. Dr. Abd. Rachman Assegaf, Filsafat Pendidikan Islam (PT. Raja Grafindo Persada. 2011), hlm. 277 – 279.

- a. Untuk membentuk pembentukan akhlak yang mulia. Kaum muslimin telah bersepakat bahwa pendidikan akhlak adalah jiwa pendidikan Islam.
- b. Persiapan untuk kehidupan dunia , pendidikan islam tidak hanya menaruh perhatian pada segi keagamaan saja, tetapi menaruh perhatian pada keduanya sekaligus.
- c. Menumbuhkan roh ilmiah (scientific spirit) pada pelajar dan memuaskan keinginan, artinya untuk mengetahui dan memungkinkan ia mengkaji ilmu tidak sekedar sebagai ilmu.
- d. Menyiapkan pelajar dari segi profesional, teknis dari perusakan supaya ia dapat menguasai profesi tertentu, supaya dapat ia mencari nilai dalam hidup dan hidup dengan mulia disamping memelihara kerohanian dan keagamaan.¹³

Secara normatif konseptual, menurut Abdul Rahman Assegaf, dalam Islam tidak dijumpai dikotomi ilmu. Jika kita menoleh pegangan Islam yakni Al- quran maupun Hadist kita tidak menemukan baik secara tersirat terlebih lagi tersurat menemukan dalil mengenai dikotomi ilmu. Justru sebaliknya Islam mengajarkan umat menuntut semua cabang ilmu.¹⁴

Di tengah-tengah inovasi pendidikan, terutama dalam konteks pengembangan kurikulum, sering kali para guru PAI merasa kebingungan dalam menghadapinya. Apalagi inovasi pendidikan tersebut cenderung bersifat *tup down inovation* dengan strategi power coersive atau strategi pemaksaan dari atasan (pusat) yang berkuasa. Inovasi ini sengaja diciptakan oleh atasan sebagai usaha untuk meningkatkan mutu pendidikan Agama Islam atau meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelaksanaan PAI dan sebagainya. inovasi seperti ini dilakukan dan diterapkan kepada bawahan dengan cara mengajak, menganjurkan dan bahkan memaksakan apa yang menurut pencipta itu baik untuk kepentingan bawahannya. Dan bawahan tidak mempunyai obritas untuk menolak pelaksanaannya.

¹³ Muhammad Ali-Founny al- Shaltany. Falsafah Pendidikan Islam,(Jakarta, bulan bintang). hal 416 – 417.

¹⁴ Abd. Rachman Assegaf. Pengantar dalam buku Pendidikan Islam Integratif. hal vii – ix.

Karena itu, ada kesan yang cukup memprihatinkan dari masyarakat bahwa seolah-olah setiap ganti menteri akan diikuti dengan perubahan kebijakan. Padahal kebijakan yang terdahulu masih belum tersosialisasi secara merata, tetapi tiba-tiba diganti dengan kebijakan yang baru. Itulah antara lain pertanyaan-pertanyaan yang sering muncul dari kalangan bawah atau para tenaga pendidik agama islam disekolah. Madrasah maupun perguruan tinggi.¹⁵

Perumusan kebijakan adalah langkah awal yang paling menentukan dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena itu apa yang terjadi pada saat ini dalam pendidikan sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang telah dibuat dimasa yang lalu dan apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang sangat ditentukan oleh kebijakan yang dibuat pada saat ini.

Upaya peningkatan mutu pendidikan di Indonesia membutuhkan kebijakan yang tepat dari pemerintah. Ini berarti pemunculan kebijakan itu harus didasarkan para orientasi tujuan yang kuat. Sehingga tidak ada kesan bahwa setiap berganti pejabat berganti pula kebijakan yang sangat berbeda. Hal ini akan memudahkan konsentrasi pendidikan. Namun demikian kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar bagi persoalan pendidikan.¹⁶

Dengan arti kata, kebijakan itu hendaklah elastis atau fleksibelitas kebijakan sehingga tidak menjadi suatu yang menakutkan dan memberatkan.

Oleh sebab itu kebijakan yang dibuat berhubungan dengan inovasi pendidikan untuk meningkatkan mutu dalam segala hal yang dibuat oleh pemegang tampuk kekuasaan, hendaknya tidak membingungkan, agar yang menjalankan kebijakan itu tidak mengeluh dan melaksanakannya dengan senang hati.¹⁷

Oleh karena itu, untuk memperoleh jawaban empiris terhadap penelitian, penulis akan menjelaskan kerangka dibawah ini.

¹⁵ Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Islam.Op-Cit*, hlm. VI

¹⁶ Munawir Soleh. *Op.Cit.* hlm 32

¹⁷ Muhaimin, *Op.Cit* hlm VI

1. Pengertian Dikotomi

Dikotomi dalam bahasa Inggris adalah dichotomy adalah pembagian dua bagian. Pembelahan dua, bercabang dua bagian¹⁸. Ada juga yang mendefinisikan dikotomi sebagai pembagian dua kelompok yang saling bertentangan¹⁹. Secara terminologis, dikotomi dipahami sebagai pemisahan antara ilmu dan agama yang kemudian berkembang menjadi fenomena dikotomik-dikotomik lainnya seperti dikotomi ulama dan intelektual, dikotomi dalam dunia pendidikan Islam²⁰

Sedangkan Dualisme adalah dua prinsip yang saling bertentangan²¹ secara terminologi dualisme dapat diartikan sebagai dua prinsip atau paham yang berbeda dan saling bertentangan.

Dalam bidang pendidikan Marwan Sarijo menyatakan bahwa istilah dualisme dan dikotomi memiliki makna yang sama yaitu pemisahan antara pendidikan umum dari pendidikan agama. Dengan pemaknaan di atas, dualisme dan dikotomi pendidikan adalah pemisahan sistem pendidikan antara pendidikan agama islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan atau ilmu umum. Dualisme dan dikotomi ini, bukan hanya pada tataran pemilahan tetapi masuk pada wilayah pemisahan, dalam operasionalnya pemisahan mata pelajaran umum dengan mata pelajaran agama, sekolah umum dan madrasah yang pengelolaannya memiliki kebijakan masing-masing.²²

Dikotomi dan dualisme pendidikan tidak lepas dari aspek sejarah dan kebijakan pendidikan yang telah berkembang di Indonesia sehingga untuk memahaminya dapat menggunakan pendekatan sejarah dan kebijakan pendidikan. Untuk itu penulis akan mengkaji akar permasalahan munculnya dualisme dan dikotomi pendidikan di

18. Jhon.M.Echols dan Hassan Shadily. dichotomy. *Kamus Inggris Indonesia*(: Jakarta,PT. Gramedia Utama Tahun 1992) hlm. 180

20. Muslih Usa (ed) *Pendidikan Islam di Indonesia Antara Citra dan Fakta*,(Yogyakarta, Tiara Wacana. 1991) hal. 104

21. Departemen pendidikan dan kebudayaan "Dualisme" *kamus besar Bahasa Indonesia*.(Jakarta : Balai Pustaka 1989) cet 2 hlm. 214

22. Marwan Saridjo. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*.(Jakarta. Amisso, 1996) hal. 22

Indonesia yang ditinjau secara historisnya dari segi kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan serta upaya pengintegrasian pendidikan umum dengan pendidikan agama.

Sejarah munculnya Dikotomi dan Dualisme

Bila kita membaca sejarah pendidikan di Indonesia tidak ada yang menyangkal bahwa dualisme maupun dikotomi dari sistem pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan umum di satu pihak dan pendidikan agama dipihak lain²³

Orang-orang Belanda beserta keluarganya memerlukan pendidikan dan latihan baik mengenai pengetahuan umum maupun pengetahuan khusus tentang Indonesia, disamping itu VOC memerlukan juga tenaga-tenaga pembantu (murah) dari penduduk pribumi. Kepada mereka perlu diberikan pendidikan. Sedikitnya untuk menjalankan tugasnya²⁴. Hal ini juga dimaksud agar kekuasaan dan misionarisnya dapat berjalan dengan sukses dan lancar. Sudah barang tentu sekolah-sekolah tersebut didirikan dengan berbagai kriteria dan variasinya secara diskriminatif yang bertujuan untuk mempertahankan perbedaan sosial, mengkristenkan masyarakat pribumi dan menjadikan rakyat sebagai pegawai atau pekerja kasar atau murahan.²⁵

Namun pada akhirnya Belanda membuka kesempatan pendidikan bagi rakyat pribumi, tetapi tujuannya tidak lain membentuk kelas elit dan menyiapkan tenaga terdidik sebagai buruh rendah/kasar²⁶. Pemerintah menanamkan dualisme dalam pendidikan yaitu dengan adanya sekolah untuk anak-anak Belanda dan untuk anak pribumi (pendidikan Islam) sekolah untuk orang yang berada dan untuk yang tak berada, sekolah yang memberi kesempatan untuk melanjutkan pelajaran dan yang tidak memberi kesempatan. Pendeknya pendidikan hanya dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan perbedaan sosial bukan untuk mobilitas sosial.²⁷

Karena tujuannya menjajah maka Pemerintah Belanda menerapkan pengawasan dan kontrol yang sangat ketat dan kaku, kontrol yang ketat ini dijadikan

²³ Marwan Saridjo. Op.Cit hlm. 22

²⁴ Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*. (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979)hlm. 41

²⁵ Suwito Fauzan, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan sejarah dari abad ke 13 hingga abad 20 M*. (Bandung Angkasa. 2004) hlm. 159

²⁶ Ibid hlm. 161

²⁷ Ibid hlm. 164

alat politik untuk menghambat dan bahkan menghalang-halangi pelaksanaan pendidikan islam,²⁸ dengan membentuk suatu badan yang khusus yang bertugas mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan islam yang disebut priesnterraden.

Salah satu kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam mengawasi pendidikan Islam adalah penerbitan Ordonansi Guru. Kebijakan ini mewajibkan guru-guru agama untuk memiliki surat izin dari pemerintah. Tidak setiap orang, meskipun ahli ilmu agama, dapat mengajar dilembaga-lembaga pendidikan. Dalam perkembangannya, ordonansi guru itu sendiri mengalami perubahan dari keharusan guru agama mendapatkan surat izin menjadi keharusan guru agama itu cukup melapor dan memberitahu saja²⁹. Peraturan ini mungkin disebabkan oleh adanya gerakan organisasi pendidikan Islam yang sudah tampak tumbuh seperti Muhammadiyah, Partai Syarikat Islam, Al-Irsyad, Nahdatul Watan dan lain-lain³⁰. Pada tahun-tahun itu memang sudah terasa adanya ketakutan dari pemerintah Belanda terhadap kebangkitan pribumi.³¹

Selain Ordonansi Guru, pemerintah Belanda mengeluarkan pula peraturan yang dapat memberantas dan menutup madrasah dan sekolah yang tidak ada izinnya atau memberikan pelajaran yang tidak disukai oleh pemerintah yang disebut ordonansi Sekolah Liar (Wilde School Ordonantie) selain itu untuk lingkungan agama kristen di Indonesia yang selalu menghadapi reaksi dari rakyat, dan untuk menjaga sekolah umum yang kebanyakan muridnya beragama islam, maka pemerintah mengeluarkan peraturan yang disebut netral agama³². Seperti yang dinyatakan pada indische staatsregelling bahwa pendidikan umum adalah netral yang berarti pengajaran diberikan dengan menghormati keyakinan masing-masing.³³ Namun disekolah umum untuk kalangan pribumi pada HIS dan MULO diberikan pelajaran agama islam

²⁸ Suwijo Fauzan, *Op.Cit. hlm. 164*

²⁹ Maksud. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya.* (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 115

³⁰ Ibid

³¹ Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam.* Jakarta, Bumi Aksara. 2008 cet IX, hlm 149

³² Ibid. hlm. 149

³³ Ibid hlm. 150

secara sukarela sekali dalam seminggu bagi murid-murid yang berminat atas persetujuan orang tuanya.³⁴

Pemerintah Belanda sendiri yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan bagi pribumi, membentuk dua lembaga yaitu Departemen van Onderwijs en Eerendinst untuk mengawasi pengajaran agama disekolah umum dan Departemen van binnenlandsche Zaken untuk pendidikan Islam dilembaga pendidikan islam.³⁵ Kebijakan pemerintah kolonial yang memarjinalkan aspirasi dan kepentingan kalangan muslim menjadi cikal bakal terciptanya dualitas pengaturan negara terhadap berbagai masalah yang berhubungan dengan kepentingan kalangan Muslim. Hal tersebut terutama tergambar dari dualitas dalam sistem pendidikan dan sistem peradilan.³⁶ Di bidang pendidikan, sikap netral terhadap pendidikan agama yang menjadi kebijakan pemerintah Belanda di dalam praktik diikuti oleh aturan yang dipandang oleh kalangan Muslim sebagai usaha mengebiri aspirasi keagamaan mereka. Di bidang peradilan yang berkaitan dengan penerapan syariat dan ketentuan hukum Islam di dalam kehidupan keluarga Muslim, pemerintah Belanda membentuk lembaga peradilan tersendiri yang terpisah dari lembaga peradilan umum, yaitu dengan terbentuknya Mahkamah Syariah.³⁷

Pada satu sisi kebijakan tersebut melahirkan kondisi psikologis “sebagai warga kelas dua” di kalangan Muslim. Kondisi ini diperparah oleh kenyataan lahirnya pengelompokan sosial masyarakat indonesia sebagai produk dari dualitas sistem pendidikan dan peradilan, yaitu disatu pihak adalah kelompok muslim yang merasa perlu terus memperjuangkan aspirasi dan kepentingan keagamaannya dalam proses kehidupan bernegara. Dilain pihak adalah kelompok yang merupakan produk dari sistem pendidikan barat disekolah-sekolah Belanda yang mempunyai pandangan “Sekuler” atau netral terhadap agama, bahwa agama merupakan urusan pribadi yang terpisah dari urusan publik dan urusan agama³⁸

³⁴ Nurhayati Djasas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2009). hlm. 125

³⁵ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*. (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2000 hal. 57

³⁶ Ibid, hlm. 55

³⁷ Nurhayati Djasas. Op. Cit. hlm. 133

³⁸ Nurhayati Djasas. Op. Cit hlm. 132

Kebijakan yang kurang menguntungkan terhadap pendidikan Islam masih berlanjut pada masa penjajahan Jepang. Walaupun diakui lebih memberikan kebebasan daripada penjajahan Belanda. Tetapi kebijakan dasar pemerintahan penjajahan Jepang berorientasi pada penguatan kekuasaannya di Indonesia³⁹. Dan pendidikan Islam di zaman Jepang adalah sebuah usaha untuk membantu kelangsungan perang Asia Timur Raya, sehingga eksploitasi kemanusiaan benar-benar terjadi.⁴⁰

Untuk memperoleh dukungan dari umat Islam, pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan yang menawarkan bantuan dana bagi sekolah dan madrasah⁴¹. Selain itu untuk mengamankan kepentingannya, pemerintah Jepang banyak mengangkat kalangan priyayi dalam jabatan-jabatan di kantor Urusan Agama, yang bertugas antara lain mengorganisasikan pertemuan dan pembinaan guru-guru. Meskipun dengan alasan pembinaan kecakapan, tetapi usaha itu pada dasarnya bertujuan agar pelaksanaan pendidikan Islam baik di madrasah maupun pesantren tetap dalam kontrol pemerintah.⁴²

Dikotomi pendidikan islam adalah dualisme sistem pendidikan antara pendidikan agama islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan. Dualisme ini, bukan hanya pada dataran pemilahan tetapi masuk pada wilayah pemisahan, dalam operasionalnya pemisahan mata pelajaran umum dnegan mata pelajaran agama, sekolah umum dan madrasah, yang pengelolaannya memiliki kebijakan masing-masing.

Faktor-faktor penyebab munculnya dikotomi pendidikan

Ada beberapa faktor yang ditenggarai menjadi penyebab munculnya persoalan dikotomi sistem pendidikan yang sampai sekarang melanda dunia muslim, antara lain:

39 Ibid. hlm. 133

40 Maksum. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 118

41 Suwijo Fauzan Op.Cit. hlm. 164

42 Maksum, Op.Cit hal. 115

1.1. Adapun faktor penyebab terjadinya dikotomi dan dualisme di antaranya adalah,

Pertama, faktor historis perkembangan umat Islam ketika mengalami stagnasi atau kemunduran sejak abad pertengahan (1250 – 1800). Yang pengaruhnya bahkan sampai-sampai sekarang masih terasa. Menurut Azra hal ini disebabkan karena kesalahan sejarah (*historical accident*). Pada masa ini, dominasi fuqoha dalam pendidikan Islam sangat kuat, sehingga terjadi kristalisasi anggapan bahwa ilmu agama tergolong *fardu 'ain* atau kewajiban individu, sedangkan ilmu umum fardu kifayah atau kewajiban kolektif.⁴³

Bukan saja pada penguasa saat itu ,yang memulai konflik internal rebutan kekuasaan, melainkan juga karena munculnya kekuatan eksternal masuk ke dunia Islam dalam bentuk imperialisme dan penjajahan. Sementara pendapat yang lain menekankan bahwa kemunduran umat Islam terjadi karena adanya penutupan pintu ijtihad, kemajemukan berfikir berdaya taqliq dan sikap alergi terhadap falsafah, selain munculnya dikotomi dan lembaga pendidikan islam.⁴⁴

1.2.Penjajahan Barat atas Dunia muslim

Penjajahan barat atas dunia muslim dicatat oleh para sejarawan berlangsung sejak abad XVII hingga abad XIX M. pada saat itu dunia muslim benar-benar tidak berdaya dibawah kekuasaan imperialisme barat. Dalam kondisi seperti itu, tentu tidaklah mudah bagi dunia muslim untuk menolak upaya-upaya yang dilakukan barat, terutama injeksi budaya dan peradaban modern. Bahkan pendidikan barat dan ilmu-ilmu rasionalnya telah menurunkan derajat ilmu naqliyah. Ilmu pengganti barat itulah yang kemudian didominasi dalam mata pelajaran-mata pelajaran yang diajarkan di dunia muslim. Stagnasi yang terjadi akibat dari penjajahan Barat atas Dunia Muslim, dimana masyarakat muslim saat itu cenderung hanya menogak ke atas, melihat gemerlapnya abad pertengahan, sehingga lupa dengan kenyataan yang telah terjadi di lapangan. Para serjana barat mengatakan rasa kebanggaan dan keunggulan

⁴³ Abdurrahman asagaf,pendidikan Islam integratif, Op-cit. hal.vii

⁴⁴ Ibid.hal.XIV

budaya masa lampau telah membuat serjana muslim tidak menanggapi tantangan – tantangan yang di lemparkan oleh serjana barat. Padahal jika tantangan tersebut di tanggap secara positif, maka dunia muslim dapat mengasimilasi ilmu pengetahuan baru.

1.3.Masalah Internal

Masalah internal yang dihadapi oleh pendidikan Islam meliputi lemahnya visi dan tidak jelasnya arah pendidikan yang dikarenakan pemikiran yang tidak seimbang antara pembentukan kepribadian yang utama dalam diri seseorang muslim dengan peran sosialnya ditengah umat, dimana hal ini menyebabkan timbulnya kesalahan individual dan mengenyampingkan teknologi yang dianggap tidak ada hubungan sama sekali dengan kesolehan dan ketakwaan ,serta salah dalm menafsirkan Q.S AL-Djazilah (51) ayat 56.

Sering digunakan untuk menunjukkan bahwa tujuan umum pendidikan Islam adalah untuk membentuk manusia yang taat beribadah. “*Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan supaya mereka mengabdikan kepada-Ku.*” Kesalah pahaman dalam mengartikan ayat ini yang diartikan secara makna yang sempit yaitu ibadah kepada Allah hanya ibadah yang berbentuk ibadah Mahdah saja (Sholat, zikir, puasa, zakat, naik haji dsb) sehingga membentuk kesolehan pribadi yang mengabaikan ilmu keduniaan karena dianggap bukan termasuk sebagai ibadah. Seharusnya ayat ini dipahami secara komprehensif dan tidak dipersempit maknanya. Yang didalamnya tercakup *ibadah makhdah* dan *qairul makhdah* sehingga pengabdian seseorang kepada Allah tidaknya berupa pemenuhan proses penghambaan atau pengabdian seorang makhluk kepada sang khalik melalui berbagai macam ritual yang umumnya saja tetapi juga ibadah dalam konteks qairul makhdah yang cakupannya lebih luas, semosal solidaritas sosial, etika, politik, kewajiban menuntut ilmu, masalah pergaulan, kepedulian terhadap lingkungan dan alam sekitar, kerjasama antar bangsa, pengembangan sumber daya manusia, dan lain-lain. Supaya diperhatikan. Penyempitan makna beribadah disini menimbulkan dampak yang besar atas sikap mereka terhadap sains dan teknologi. Seolah-olah sains dan teknologi inilah umat islam saat ini jauh tertinggal bila dibandingkan dengan negara-negara lain.

1.4.Problem Epistemologi Dikotomi Ilmu itu sendiri

Dikotomi ilmu dalam pendidikan Islam telah berjalan cukup lama, terutama sekali semenjak madrasah Nizhamiyah mempopulerkan ilmu-ilmu agama dan mengesampingkan logika dan falsafah, hal itu mengakibatkan terjadinya pemisahan antara *al-ulum al-diniyah* dengan *al-ulum al-aqliyah*. Terlebih lagi dengan pemahaman bahwa menuntut ilmu agama itu tergolong *fardhu'ajin* dan ilmu-ilmu non agama adalah *fardhu kifayah*. Maka menimbulkan banyaknya umat yang mempelajari agama sebagai suatu kewajiban sehingga mengabaikan pentingnya mempelajari ilmu-ilmu non agama.⁴⁵

1.5.Tradisi Berpikir Normatif-Deduktif

Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa tradisi keilmuan muslim saat ini cenderung pada pola pikir normatif-deduktif. Hal itu terlihat pada praktik pendidikan islam selama ini lebih mengarah pada pola mengajar. (*Teaching, ta'lim*) dari pada mendidik (*education, tarbiyah atau ta'dib*)

Bilamana pendidikan Islam dewasa ini lebih mengarah pada pola mengajar tersebut, maka dampaknya bisa dirasakan pada proses dan hasilnya. Proses pengajaran agama islam cenderung dilaksanakan dalam bentuk hafalan dan penguasaan materi sebanyak-banyaknya. Bagi seorang guru, asal target kurikulum telah selesai disampaikan dan diajarkan maka beranggapan tugasnya telah selesai,soal anak paham atau tidak pelajaranya itu soal lain.

Akibat berbagai pola pikir pendidikan yang dikotomis ini adalah terjadi disharmoni relasi antara pemahaman *ayat-ayat ilahiah* dengan ayat-ayat kauniyah, antara iman dengan ilmu, antara ilmu dengan amal, antara dimensi duniawi dengan ukhrawi, dan relasi antara dimensi ketuhanan (teologis) dengan kemanusiaan (antroposentris)

45 Abd. Rachman Assegaf "Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi" (Yogyakarta : Al-Ruzz, 2004) hal. 18

2. Pengertian Kebijakan

Didalam kamus bahasa Inggris Kebijakan Policy artinya kebijakan atau kebijaksanaan⁴⁶. Persoalan kebijakan dalam satu negara merupakan bagian yang sangat urgen terutama bagi para pelaku pembuat kebijakan itu sendiri guna menjalankan roda pemerintahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Proses langkah-langkah kebijaksanaan yang harus diambil dari berbagai alternatif kebijakan mengenai isu-isu dimasyarakat sebagai bagian dari permasalahan yang harus ditangani bersama-sama dengan pemerintah.

Bagi masyarakat demokratis, masalah kebijakan begitu penting. Akan tetapi dilihat dari sudut pandang ekonomi atau sosio ekonomi hal tersebut lebih diutamakan lagi dalam kebijakan publik, oleh sebab itu kebijakan dijadikan sebagai alat bagi pejabat publik untuk dapat menetapkan kebijakan-kebijakan secara lebih baik. Fenomena di lingkungan masyarakat juga terlihat statis dan fundamental, sehingga membutuhkan proses pemecahan kebijakan yang lebih efektif dan intensif.

Dengan demikian proses kebijakan ialah berhubungan dengan lembaga elit dan pengikut-pengikutnya yang mempunyai kesamaan satu sama lainnya dalam memberikan pandangan-pandangan pada proses tersebut. Sedangkan Lippman berpendapat bahwa kebijakan merupakan kepentingan publik yang dipilih menurut hati nurani masyarakat. Diketahui dengan jelas dan mempertimbangkan secara rasional

Kebijakan menurut Thomas R. Dye yang dikutip dari Riau Nugroho adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Sedangkan menurut Carl Freidrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan⁴⁷ yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka merealisasikan suatu tujuan yang akan dicapai⁴⁸

⁴⁶ Jhon M. Echols dan Hasan Shadily kamus inggris Op.Cit. hlm. 437

⁴⁷ Carl Freidrich Rian Nugroho, 2004, hlm.3

⁴⁸ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo tahun 2004), hlm.

Kemudian disederhanakan oleh Lasswell dan Kaplan yang dikutip Thoha mereka merumuskan pengertian kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan nilai-nilai, dan praktek-praktek tertentu.⁴⁹

Adapun pendapat David Easton tentang kebijakan adalah sebagai pengaruh (impact) dari aktivitas pemerintah dalam analisa sistemnya, kemudian Easton menambahkan suatu konseptualisasi yang telah disiapkan (ready mode) guna sssdihadapi dalam studi keluaran kebijakan.

Dengan demikian, kebijakan yang diusulkan atau out put yang dihasilkan harus mengandung konsekuensi-konsekuensi moral. Konsekuensi moral tersebut ialah melalui pertimbangan-pertimbangan secara normatif dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara dalam masyarakat, serta bagaimana seharusnya kebijakan-kebijakan publik itu dilaksanakan. Kemudian Balley dalam kumorotomo menguraikan tiga kualitas yang diperlukan dalam kebijakan yaitu :

1.Optimisme

Sikap ini mengandung keyakinan bahwa peluang untuk memecahkan persoalan akan selalu ada. Optimisme dimaksudkan untuk menunjukkan pada sikap dengan itikad baik, kejujuran, dan kompetensi

2,Keberanian

Sikap ini memerlukan kekuatan pribadi dan komitmen yang benar. Pembuatan kebijakan harus berani menolak tekanan-tekanan yang tidak sah dari para politisi, pengaruh kelompok-kelompok kepentingan yang kuat, atau intimidasi dari pihak lain.

3.Keadilan yang berwatak kemurahan hati

Sikap ini sebagai kualitas moral yang paling penting bagi pembuat kebijakan.

2.1.Kaitan Pendidikan dengan Politik Negara

Secara resmi dan legal, pendidikan formal merupakan porsi negara atau fungsi negara, yaitu negara/pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengurus pendidikan nasional. Sebab negara punya kekuasaan untuk mengarahkan

⁴⁹ Miftah Thoha. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*,(Jakarta: Raja Grafindo Persada. tahun 1997), hlm58

sistem pendidikan, dan menduduki posisi ideal untuk mengaturnya dengan baik. Disamping itu diperlukan pula filsafat pendidikan yang menjadi sumber panutan bagi policy pendidikan, strategi pendidikan, dan operasionalisasi pendidikan yang pada hakekatnya merupakan penjabaran dari filsafat negara.

Sejumlah besar rakyat yang menjadi warga negara suatu negara disebut bangsa (*natie, nation*) bila mereka punya ciri-ciri tertentu yang sama, kriterium pokok suatu bangsa bukanlah persamaan bahasa, persamaan keturunan darah, dan sifat-sifat lahiriah dari struktur tubuh mereka, tetapi ada pada kehidupan batiniah yang sifatnya dinamis, yaitu menyadari sebagai satu bangsa/*nation*, karena diikat oleh pengalaman historis yang sama yang dihayati secara sangat efektif dan intens (mendalam) terutama menghayati pengalaman-pengalaman pahit getir diwaktu memperebutkan kemerdekaan dan bersama-sama membuat sejarah bangsa tersebut.

Bagaimanakah sebenarnya kaitan pendidikan dengan politik? Manusia disebut pula sebagai *homo politicus* atau *zoon politikon*, yaitu binatang yang berpolitik, dan cenderung mengatur lingkungan dekat (yaitu daerah dan lingkungan sekitar) serta lingkungan jauh atau negaranya dengan kegiatan-kegiatan politik. Dalam pengertian sempit, politik mempunyai konotasi dengan pemerintahan dan pengaturan negara, atau merupakan ilmu memerintah dan menguasai negara. Tetapi dalam pengertian modern dan lebih luas menurut Bram Peper dan Willem Wolters dalam bukunya “*Politieke Vorming*” (1972. H.3) politik berarti “keputusan-keputusan mengenai susunan masyarakat dimasa mendatang”.

(*beslissingen over de inrichting van de maatschappi in de toekomst*) sedang sarjana Deutsh dalam buku yang sama menyebut politik sebagai “*the common decission of man and woman about their own fate*” (keputusan bersama dari wanita dan pria mengenai nasib sendiri).

Satu masalah termasuk masalah pendidikan akan menjadi masalah politik pada saat pemerintah dilibatkan untuk (ikut) menanganinya atau berkewajiban untuk memecahkannya pelibatan pihak pemerintah ini disebut sebagai aktivitas politik dan secara implisit terkandung usaha-usaha untuk menggagalkan pemerintah ikut campur dalam memecahkan suatu masalah.

Salah satu masalah yang sangat diminati pemerintah untuk mengurusinya adalah pendidikan bagi setiap individu. Sebab utamanya ialah :

Semakin mekar tumbuhnya demokrasi politik,kebutuhan akan warganegara yang terdidik bagi masyarakat modern, sehingga negara dan para politisi berkepentingan sekali dengan pengurusan pendidikan, yang dipakai sebagai sarana untuk mencerdaskan rakyat.

Maka berkembangnya satu negara itu sangat bergantung pada kualitas pendidikan dan kualitas keterampilan teknis serta sosial rakyatnya. Untuk sampai pada tahap demikian, diperlukan sistem persekolahan dan pendidikan yang maju, yang dibimbing dan diawasi oleh negara.

Politik bisa diartikan antara lain sebagai ilmu tata pemerintahan atau ilmu kebijakan pemerintah (A. Kolsteren, 1971 h. 238) juga sebagai ilmu pengetahuan tentang kekuasaan, apa saja yang berkaitan dengan pemerintahan (peraturan, undang-undang hukum, beleid dan seterusnya)

Maka perumusan politik pendidikan pada hakekatnya merupakan produk akhir dari tiga proses berfikir yaitu :

- a. Menjamin adanya konformitas antara tujuan pendidikan dan asas pendidikan dengan tujuan serta asas-asas umum negara pancasila kita
- b. Tujuan pendidikan dijabarkan dari garis-garis arah/haluan politik umum negara di negara kita berupa penjabaran GBHN
- c. Menjamin adanya koordinasi dari tujuan-tujuan pendidikan dengan (a) kegiatan-kegiatan pembangunan nasional lainnya dan (b) aspirasi rakyat

Para pembuat keputusan, pembuat kebijaksanaan, pemimpin politik, ekonomi, agama dan pendidikan, serta para penguasa eksekutif yang berdiam dikota-kota dan ibukota tersebut menjalin antar komunikasi intensif satu sama lain guna memadukan identitas kelompoknya, dan memperkokoh kekuasaan serta posisi sosialnya. Iputuskan bahwa hanya “kebijakan dan kebenaran” mereka sajalah yang dipandang absah, termasuk kebijakan pendidikan. Cuma merekalah yang berkompeten berfikir untuk rakyat dengan penalaran yang paling benar.

Konsep pendidikan nasional jadi sesuai dan konsekuen dengan konsep berfikir mereka, demikian pula sinkron dengan konsep sosial-politik serta sistem nilai sendiri. Dan jelas kurang menyertakan harapan serta penilaian rakyat banyak mengenai sistem pendidikan. Yang ada hanyalah konsep pendidikan yang paling sesuai bagi rakyat. Maka kelemahan konsep yang ‘didrop dari atas’ itu antara lain ialah :

- a. Kurang menyambung dengan harapan dan aspirasi rakyat kecil
- b. Kurang memahami kegunaannya oleh rakyat banyak yang hidup ditengah situasi dan kondisi sosial-budaya, ekonomis dan lokal sendiri yang serba kekurangan
- c. Tidak mengait pemecahan permasalahan sendiri (lokal, regional) juga tidak menggayut kebutuhan akan jenis pendidikan tersendiri, yang akan dipakai untuk mengatasi kesulitan hidup sehari-hari ⁵⁰

2.3. Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia sepertinya lebih banyak menggunakan model analisis kebijakan politik publik yang didasarkan pada asumsi-asumsi politis. Indikator dapat dikemukakan :

Pertama, ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat dan situasi yang disebut sekolah selalu di identikkan dengan pendidikan. Sehingga tidak heran manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan. Menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggara persekolahan. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dalam terintegrasi secara *empirical, evaluative, normative, predictive* yang memberi pedoman jelas bagi pengejewantahan, formulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara “sinergy” bukan sebagai komponen yang “terdikotmi” artinya apakah rumusan-rumusan

⁵⁰ Dr. Kartini Kartono. *Wawasan Politik*. Hal. 16-23

kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh atau masih ada butir-butir yang lepas dari ruang lingkupnya.⁵¹

Menurut *Harold Lasswell* ada tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar analisis kebijakan, yaitu :

1. *Integrasi*, bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan yang mendapat perhatian para pembuat keputusan-keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses
2. *Rekomendasi*, bagaimana merekomendasi-merekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan
3. *Preskripsi*, bagaimana peraturan-peraturan umum dipergunakan atau diterapkan dan oleh siapa saja.
4. *Permohonan*, siapa yang menentukan apakah perilaku tertentu bertentangan dengan peraturan-peraturan
5. *Aplikasi*, bagaimana undang-undang sebenarnya diterapkan atau diberlakukan.
6. *Penilaian*, bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan itu dinilai
7. *Terminasi*, bagaimana peraturan-peraturan semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi

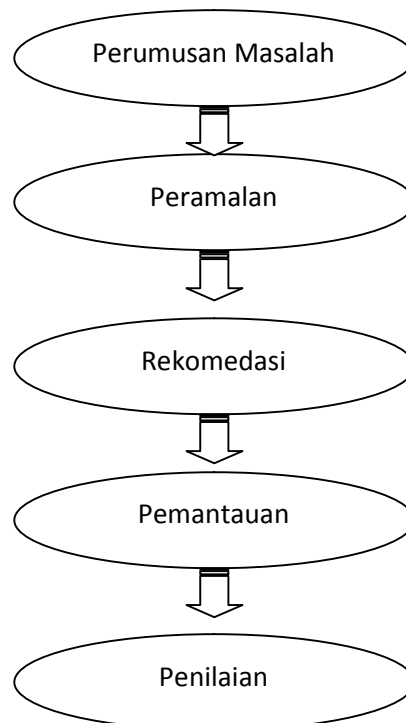
Ada empat belas kecakapan yang harus dimiliki dalam melakukan analisis kebijakan, yaitu sebagai berikut :

- a. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral.
- b. Mempunyai kemampuan analisis multi disiplin, jikapun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang disukai.
- c. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil.
- d. Mampu menghindari pendekatan *toolbook* atau *tekbook* untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki tidak tersedia.

⁵¹ Dr. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan*. Op.cit hal.44

- e. Mampu mengatasi ketidakpastian.
- f. Mampu mengemukakan dengan angka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif).
- g. Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas.
- h. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan.
- i. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya.
- j. Mampu menahan diri hanya untuk memberikan analisa kebijakan, bukan keputusan.
- k. Mampu tidak saja mengatakan “ya” atau “tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut.
- l. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional, dan sama sekali komplet.
- m. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan
- n. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Model Analisa Kebijakan



(Willian N. Dunn) #

#.Willian N. Dunn, Analisis kebijakan Publik,(Yogyakarta: Hanindita Graha, 2003), cet- ke 10

Konsep dasar Kebijakan

Duke dan Canady mengelaborasi konsep kebijakan dengan 8 arah pemaknaan kebijakan :

- (1) Kebijakan sebagai penegasan maksud dan tujuan
- (2) Kebijakan sebagai sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan lain-lain pengaruh dalam lingkup kewenangannya.
- (3) Kebijakan sebagai panduan tindakan diskresional
- (4) Kebijakan sebagai strategi yang diambil untuk memecahkan masalah
- (5) Kebijakan sebagai perilaku yang bersanksi
- (6) Kebijakan sebagai norma perilaku dengan ciri konsistensi, dan keteraturan dalam beberapa bidang tindakan substantif
- (7) Kebijakan sebagai keluaran sistem pembuatan kebijakan
- (8) Kebijakan sebagai pengaruh pembuatan kebijakan, yang menunjuk pada pemahaman khalayak sasaran terhadap implementasi sistem.⁵²

Menurut Hough kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan. Bertolak dari konseptualisasi ini, misalnya ujian nasional merupakan salah satu bentuk kebijakan pendidikan. Ujian nasional memadai untuk dikategorikan sebagai kebijakan karena :

- (1) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan.
- (2) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan
- (3) merupakan program pemerintah
- (4) merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pendidikan
- (5) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat dampak dan atau

⁵² Dr. Hj. Helmiati M.Ag. *Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan*

konsekuensi (6) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan terkait.

Tahap Kebijakan Pendidikan

Aspek pertama yang patut dikaji dalam analisis kebijakan adalah mengenai tahapan proses kebijakan, yang biasanya secara teknis dibedakan dalam tiga tahapan yaitu :

a. *Policy Formulation* (Perumusan Kebijakan)

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang dibuat itu dimasa yang akan datang. Pada tahap ini dilakukan identifikasi masalah, pengenalan terhadap suatu masalah atau persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, masalah-masalah yang mendapat tempat dalam agenda publik serta agenda resmi, serta mobilisasi dan dukungan awal bagi strategi tertentu. Selanjutnya dilakukan eksplorasi berbagai alternatif, perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, otorisasi formal strategi tertentu seperti melalui proses legislasi, isu pengaturan atau penertiban arahan-arahan.

b. *Policy Implementation* (Pelaksanaan Kebijakan)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan selanjutnya setelah tahap perumusan kebijakan. Tahapan ini merupakan tahapan dalam proses kebijakan yang sangat krusial, karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang sudah diputuskan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implemtasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Pada tahap ini dilakukan interpretasi terhadap kebijakan dan aplikasinya terhadap kasus tertentu, serta pengembangan satu atau lebih program sebagai alternatif yang dipilih untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

c. *Policy Evaluation* (Penilaian Kebijakan)

Evaluasi kebijakan yang merupakan tahapan terakhir dalam proses kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa lepas begitu saja, kebijakan harus diawasi dan dinilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya (publik/masyarakat). Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yang selanjutnya adalah bagaimana mengurangi dan menutup kesenjangan tersebut. Jadi, tujuan evaluasi adalah untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan tersebut bila kebijakan tidak berhasil atau hasilnya dinilai tidak diinginkan, maka perlu dilakukan perubahan mendasar berdasarkan umpan-balik atau mengganti kebijakan tertentu dengan kebijakan baru.

Sedangkan William N. Dunn memberikan penekanan terhadap analisis kebijakan atau kebijaksanaan sebagai suatu terapan yang menggunakan berbagai metode dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang dimanfaatkan pada tingkat politik untuk memecahkan masalah publik. Lebih lanjut dikatakan Dunn analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam suatu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.⁵³

3. Pengertian Sistem Pendidikan

Sistem pendidikan ialah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.⁵⁴

Tilaar menjelaskan ada 2 fungsi sistem pendidikan Nasional

3.1. Fungsi umum sistem pendidikan nasional

Sebagai suatu bangsa, pendidikan nasional merupakan salah satu unsur pengikat, pelestari, penumbuh, pengembang, pengarah cita-cita bangsa. Kejadian-kejadian dewasa ini di Eropa Timur dengan pupus tenggelamnya beberapa negara menunjukkan betapa peran pendidikan

⁵³ Dunn. William N. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Hanindita Graha Widya, Cet. Ke-10 2003 hal. 29

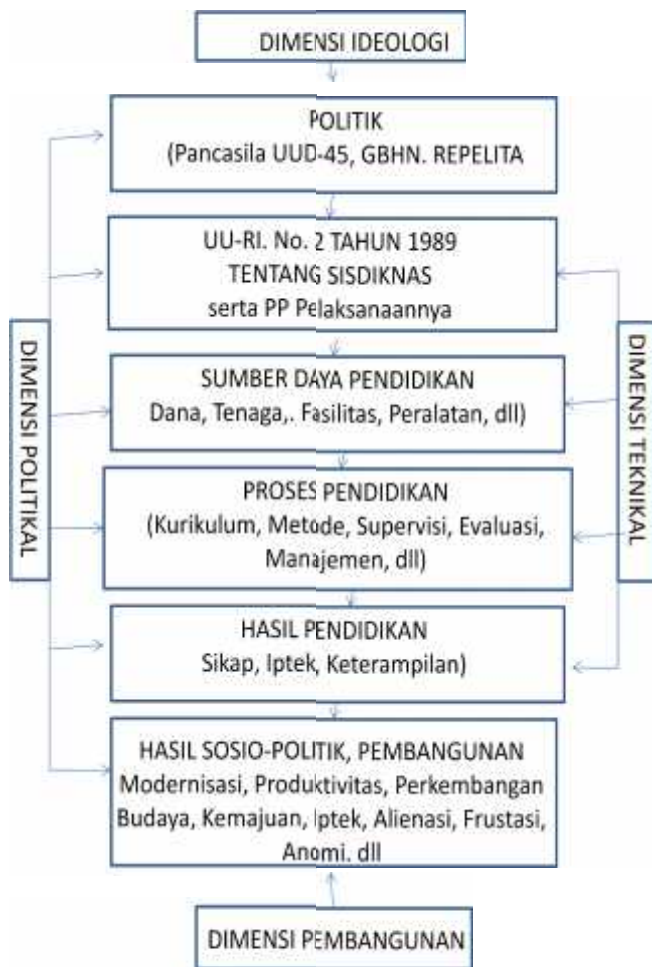
⁵⁴ Undang-undang Sisdiknas, Fokusmedia. Bandung. 2010

dalam menjaga eksistensi suatu bangsa. Sistem politik yang menggilas nilai-nilai kemerdekaan manusia yang ditunjang oleh sistem pendidikannya yang mengkondisikan aspirasi politik tersebut,

Akhirnya tidak dapat menahan arus perubahan yang berorientasi kepad asas pengakuan kepada hak individu untuk berbeda dalam kesatuan nasional. Undang-undang dasar 45 dengan sangat jelas menekankan kepada kesatuan nasional, begitu pula terhadap kemajemukan masyarakat Indonesia. Dengan sendiri UU No.2 Tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional sebagai pengaturan pelaksanaan UUD tersebut, didalam ayat-ayatnya menjiwai dimensi ideologi dari pendidikan nasional itu.

Pada garis besarnya, fungsi umum pendidikan nasional dapat dirumuskan dalam dua kategori *politik dan kebudayaan*. Secara politik, fungsi umum pendidikan nasional tentunya untuk menumbuhkan rasa nasionalisme yang sehat pada setiap sikap dan cara berpikir anak Indonesia. Nasionalisme saja belum cukup karena gelombang globalisasi yang melanda dunia dewasa ini dapat meleburkan rasa nasionalisme itu sehingga dapat terdorong ke arah dua sikap eksrem, hilangnya nasionalisme dan hanyut dalam internasionalisme yang semu, atau kepada sikap ekstrem lainnya kearah nasionalisme fundamentalis yang pada hakikatnya merupakan suatu bentuk mekanisme bertahan (defense mekanisme) karena kekurangan kepercayaan kepada kemampuan sendiri.

Gambar. Dimensi-dimensi manajemen Pendidikan sebagai aspek Pembangunan Nasiona



3.2. Fungsi Khusus Pendidikan Nasional

Fungsi khas pendidikan nasional terutama dapat dilihat dari dua dimensi : dimensi teknis, dan dimensi pembangunan. Dari dimensi teknis, fungsi khas itu disebabkan antara lain adanya perbedaan pembawaan dan kemampuan peserta didik, peranan keluarga dalam pendidikan dan lain sebagainya. Dari dimensi pembangunan, fungsi khas pendidikan nasional antara lain disebabkan misalnya oleh tuntutan pembangunan akan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan, terutama lingkungan yang dekat dengan proses pendidikan, pembiayaan dan pengelolaan pendidikan kebudayaan daerah, bahasa daerah, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan dan sebagainya. Tabel 1 menunjukkan ilustrasi adanya pengakuan fungsi khas pendidikan nasional seperti yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 1989.

Tabel 1. Fungsi Khas pendidikan nasional yang diatur dalam UU No.2 tahun 1989

Bab	Pasal	Dimensi Teknis	Dimensi Pembangunan
II	8	i. Anak luar biasa ii. Anak yang cerdas	
IV	10	i. Pendidikan keluarga	
V	15	vi.	v. Kaitan pendidikan dengan lingkungan sosial
VI	24	i. Hak-hak peserta didik (bakat dan minat)	ii.
VII	30	i. Anak cacat k. Anak luar biasa	x. xi. xii. Pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat
VIII	36	i.	iv. Biaya ditampung bersama antara pemerintah dan masyarakat
X	40	vi.	vi. Hari libur sesuai dengan kondisi sosial budaya
XI	42	i. Pentingnya bahasa daerah bagi pembentukan intelek serta kepribadian peserta didik	iii. Fungsi bahasa daerah sebagai media komunikasi dan memperkaya bahasa nasional
XIII	47	k.	xx. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan
XV	51	i.	xii. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan pendidikan

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ingin mengkaji dari kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan tersebut, apakah hasil atau konsekuensi dari kebijakan itu dapat membuat hal-hal yagn berhubungan dengan keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan itu yang seharusnya bulat dan utuh semakin menjadi bulat dan utuh ataukah semakin terpisah dan bercerai berai yang seharusnya dapat mengangkat harkat dan martabat semua anak bangsa ataukah hanya sebagian saja.

4. Analisis Sistem

Pendekatan sistem yang bertitik tolak tolak pada optimalisasi penggunaan sumber-sumber yang tersedia, dengan mempergunakan metode penyusunan model-model kerja tujuan-tujuan yang efektif dan efesien dalam penggunaan sumber-sumber yang tersedia.

5. Karakteristik Teori Sistem

- 1) Keseluruhan adalah hal yang utama dan bagian-bagian adalah hal yang kedua.
- 2) Integrasi adalah kondisi saling hubungan antara bagian-bagian dalam satu sistem.
- 3) Bagian-bagian membentuk sebuah keseluruhan yang tak dapat dipisahkan.
- 4) Bagian-bagian memainkan peranan mereka dalam kesatuannya untuk mencapai tujuan dari keseluruhan.
- 5) Sifat dan bagian fungsinya dalam keseluruhan dan tingkah lakunya diatur oleh keseluruhan terhadap hubungan-hubungan bagiannya.
- 6) Keseluruhan adalah sebuah sistem atau sebuah kompleks atau sebuah konfigurasi dari energi dan berperilaku seperti sesuatu unsur tunggal yang tidak kompleks.
- 7) Segala sesuatu haruslah dimulai dari keseluruhan sebagai suatu dasar, dan bagian-bagian serta hubungan-hubungan, baru kemudian terjadi secara berangsur-angsur.

B. Tinjauan Penelitian yang Relevan

1. *Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam oleh Mohammad Hatta bin Mohammad Saat.*

Penelitian ini mengungkapkan pandangan Al-Attas dan Al-Faruqi menawarkan konsep atau model Islamisasi Ilmu, berdasarkan konsep Islamisasi Ilmu menurut Al- Faruqi hal 19.

1.1.Rumusan Masalah

2. Bagaimana hakekat dan objek islamisasi dan pengetahuan menurut Al- Attas dan Al- Faruqi.
3. Bagaimana langkah-langkah islamisasi ilmu pengetahuan menurut Al-Attas dan Al-Faruqi.
4. Bagaimana implikasi ilmu pengetahuan terhadap pendidikan islam⁵⁵

Kesimpulannya

Berdasarkan kepada pembahsan tentang pemikiran Al-Faruqi dan Al-Attas tentang islamisasi ilmu pengetahuan dan implikasinya terhadap pendidikan Islam diatas,dapat disimpulkan bahwa, hakekat dan objek Islamisasi ilmu pengetahuan menurut Al-Attas dan Al-Faruqi terdapat perbedaan mendasar dari kedua tokoh tersebut. Bagi Al-Attas, lebih menekankan pada perlunya Islamisasi terhadap subjek, atau manusianya.

Sementara Al-Faruqi, lebih menekankan kepada tubuh ilmu pengetahuan itu sendiri. Menurut Al-Attas sukses tidaknya pengembangan Islamisasi ilmu tergantung pada posisi manusia itu sendiri, subjek ilmu dan teknologi. Sementara menurut Ismail Raji Al-Faruqi, Islamisasi ilmu pengetahuan dimaknai supaya pengintegrasian disiplin-disiplin ilmu modern dengan khazanah warisan Islam. Al-Faruqi tampaknya lebih bisa menerima konstruk ilmu pengetahuan modern yang penting baginya adalah penguasaan terhadap prinsip-prinsip Islam yang dengannya sarjana Muslim

⁵⁵ Mohammad Hatta bin Mohammad Saat.Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam.PPS UIN SUSKA,2011.hal.8

bisa membaca dan menafsirkan konstruk ilmu pengetahuan tersebut dengan cara yang berbeda. Sementara Al-Attas disamping pengaruh sufisme yang cukup kuat, antara lain gagasan yang di gunakannya takwil dalam kerangka Islamisasi ilmu pengetahuannya lebih menekan pada dikedepankannya keaslian (*originality*) yang digali dari tradisi lokal. Bagi Al-Attas Islamisasi bagi kepribadian seseorang individu itu mendahului Islamisasi ilmu. Al-Attas berhasil meyakinkan dengan jelas keperluan kepada Islamisasi ilmu pengetahuan sebagai respon terhadap sekularisasi. Sementara bagi Al-Faruqi faktor utama yang mendorong Islamisasi ilmu pengetahuan adalah kekalutan dan kemunduran umat, sistem pendidikan dualistik dan kegagalan metodologi tradisional untuk berhadapan dengan realitasa modern. Satu lagi perbedaan yaitu pendidikan memiliki kurikulum yang aktual, resposif terhadap tuntutan permasalahan kontemporer; (c) aspek pendidik. Dalam hal ini para pendidik di tempatkan pada posisi yang selayaknya. Artinya kompetensi dan profesional yang mereka miliki dihargai sebagaimana mestinya. Bagi Al-Faruqi tidak selayaknya para pendidik mengajar dengan prinsip keikhlasan, pendidik harus diberikan honorarium sesuai dengan keahliannya.

Disamping itu tidak selayaknya pendidik tamu (dari luar) dihargai lebih tinggi dibandingkan dengan pendidik miliki sendiri⁵⁶

2. Masduki, *Menuju sistem pendidikan integral melalui dekonstruksi dikotomi ilmu pengetahuan*, Al Fikrah : Jurnal Ilmiah Keislaman vol. 5, No. 12006 lantai 2 ruang referensi label 3000 PPS UIN Susqa Pekanbaru Riau.
3. Hasapandi, Mencari relevansi gagasan pendidikan non dikotomik, Pena Mas : Jurnal Penelitian Agama dan Pemasarakatan Vol. XXI No.2 tahun 2008 Balit Bank d Diklat Depag RI

⁵⁶ Ibid.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kebijakan pemerintah masa Orde lama (Awal kemerdekaan.Orde baru dan era reformasi yang bersifat kualitatif dan berbentuk konseptual, dengan menggunakan pendekatan sejarah (bukan penelitan sejar). Karena penelitan ini merupakan penelitian kebijakan pemerintah tentang pendidikan di era Reformasi, maka untuk memperjelas background atau asal kebijakan itu dibutuhkan pengkajian kebijakan sebelum Reformasi, maka cara yang digunakann yaitu:

1. Deskriptif

Berarti dapat memberi pemahaman tentang kebijakan yang direncanakan, yang dapat dilaksanakan, tujuan yang hendak dicapai dan hasil yang akan diperoleh

2. Perspektif

Berarti hasil analisis kebijakan yang cenderung bersifat evaluasi formatif yang dapat memberikan rekomendasi tentang alternatif kebijakan yang perlu diambil dalam upaya peningkatan mutu hasil yang diperoleh

3. Prediktif

Berarti hasil analisis kebijakan dapat memberikan perkiraan apa yang akan terjadi selanjutnya, baik yang bersifat positif maupun negatif sebagai akibat kebijakan yang dilaksanakan

Mengingat penelitian ini konseptual⁵⁷ yaitu mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, Kepres, Kemendiknas, pendapat ahli pendidikan yang dipandang sesuai dan memiliki relevansi yang kuat dalam penelitian ini adalah

⁵⁷ M. Diah,*Penelitian Kualitatif dalam penerapan*.(Pekanbaru: Depdiknas, Pusat Bahasa, Balai bahasa Pekanbaru. 2000),hlm. 25

penelitian yang bersifat analisis kualitatif, mempergunakan sumber-sumber tertulis yang ada hubungannya pokok bahasan.⁵⁸

B. Sumber data

Penelitian ini berbentuk penelitian konseptual, oleh karena itu sumber data diperoleh dalam dua bentuk data, yaitu data prima dan data sekunder.

1. Data primer diambil langsung dari UU Sisdiknas Sistem tentang sistem pendidikan di era reformasi dan peraturan pemerintah, Kepres, Kepmendiknas, yang berkaitan dengan dikotomi pendidikan yang berhubungan dengan kebijakan pendidikan yang dianggap mendukung penelitian ini
2. Data sekunder diambil dari teori yang dikembangkan oleh para ahli bidang pendidikan jurnal pendidikan , dan buku-buku lain yang relevan dengan masalah yang diteliti

C. Teknik Analisa Data

Langkah utama yang diambil dalam pengumpulan data ini adalah dengan mengklasifikasikan buku-buku literatur yang sesuai dengan masalah yang sedang dibahas, kemudian di seleksi sedemikian rupa untuk dijadikan konsep dasar,dan selanjutnya disusun secara sistematis kedalam bentuk tulisan ilmiah.

Penelitian tentang kebijakan pemerintah di era reformasi, adalah penelitian konseptual, maka data yang terkumpul di analisis dengan metode komporatif, heuristik dan heumenitika.

1. Analisis dengan cara komperatif dimaksudkan untuk mendialogkan berbagai pemikiran yang ada itu, maka dapatlah diambil kesimpulan-kesimpulan yang sesuai dengan masalah yang diteliti.
2. Dengan cara Hereustika yaitu dengan memberi pengertian dan pemahaman terhadap hasil perbandingan tersebut.

⁵⁸ Lihat, Noung Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rakesarafin, 1990), hlm. 78-79

3. Dengan menggunakan metode Hermeneustika karena memang dalam penelitian ini diperlukan interpretasi-interpretasi dan evaluasi terhadap berbagai kebijakan dan pendapat yang ada sehingga menjadi konsep yang utuh dan menjawab persoalan yang sedang diteliti

BAB IV
DIKOTOMI PENDIDIKAN
(Analisis Terhadap Kebijakan Pemerintah Tentang Sistem Pendidikan di
Indonesia)

Salah satu kunci pembangunan bagi masa mendatang bangsa Indonesia ialah pendidikan. Sebab lewat perolehan pendidikan diharapkan setiap individu dapat meningkatkan kualitas keberadaannya, dan mampu berpartisipasi dalam gerak pembangunan. Di samping itu pendidikan merupakan alat untuk memperbaiki keadaan sekarang, juga untuk mempersiapkan dunia esok yang lebih baik serta sejahtera. Di samping itu pendidikan merupakan masalah yang amat kompleks dan teramat penting, karena menyangkut macam-macam sektor kehidupan baik bagi pemerintah dan rakyat, karena itu diperlukan pemecahan secara terpadu.

Oleh banyak pihak, pendidikan dilihat sebagai faktor politik dan kekuatan politik. Sebabnya, pendidikan dan sekolah pada hakekatnya juga merupakan pencerminan dari kekuatan-kekuatan sosial politik yang tengah berkuasa, dan merupakan refleksi dari orde penguasa yang ada. Sedang tujuan pendidikan pada intinya adalah penjabaran dari filsafat negara dan tujuan politik negara Republik Indonesia yang pada hakekatnya merupakan realisasi dari keinginan dan keputusan para pemimpin yang tengah berkuasa.

Bagaimanapun pendidikan sekarang tak bisa lepas dari pendidikan masa lampai. Masa lampau memperjelas pemahaman kita tentang masa kini. Sistem pendidikan yang tumbuh dalam sejarah pengalaman bangsa kita pada masa yang telah lewat.

Pendidikan tidak berdiri sendiri akan tetapi senantiasa dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik, sosial, ekonomi, kultural. Sering pendidikan bahkan dipandang sebagai alat politik untuk mengatur dan menguasai perkembangan suatu

bangsa, walaupun politik sendiri tidak lepas dari pengaruh sosial, ekonomi dan budaya.

Tesis ini di dalam pembahasannya yang menjadi tujuan utama adalah kebijakan pemerintah tentang pendidikan di era: masa Reformasi, yaitu pada bagian kebijakan tersebut yang dapat dilihat didalamnya mengurangi atau menambah masalah dikotomi pendidikan tersebut.

A. Analisis kebijakan pemerintahan Belanda terhadap sistem pendidikan di Indonesia

1. Latar Belakang

Pada abad 17 dan 18 tanah air kita dijajah oleh Belanda. Kekuasaan negara dipegang oleh pemerintah Belanda yang tidak menghendaki perkembangan pendidikan dan pengajaran agama Islam, sehingga bangsa kita tidak mengalami kemajuan dalam bidang pendidikan.

Kerajaan Mataram dibawah Sultan Agung mendesak sehingga kerajaan kehilangan sebagian besar kekuasaannya dan daerahnya. Kerajaan Mataram itu kelak ibukotanya dipindahkan ke Kartasura pada tahun 1680, dan kemudian dipindah lagi ke Surakarta.

Pada tahun 1755 dipecah menjadi 2 yaitu : Surakarta dan Yogyakarta. Tahun 1757 Sssssssssurakarta menjadi 2 lagi yaitu Surakarta dan Mangkunegara, Yogyakarta pecah pulan menjadi Kesultanan dan Paku Alaman.

Mulai zaman Kartasura kekuasaan kerajaan menjadi terbatas sekali. Lapangan pendidikan dan pengajaran diurus oleh masyarakat sendiri, tidak oleh pemerintah raja-raja. Pemerintah kerajaan tidak berkuasa lagi untuk memajukan pendidikan juga pondok pesantren, sedang pemerintah Belanda, terus berusaha menghalanginya. Tetapi meskipun demikian di Mataram tidak sedikit orang yang dapat membaca dan menulis dengan huruf jawa, yang kebanyakan mereka berusaha sendiri. Di lingkungan keraton ada juga yang diperintahkan oleh raja untuk mempelajari bahasa dan kesustraan jawa, yang umumnya disebut pujangga.

Pendidikan itu pada hakekatnya dapat diartikan memberi pengertian dan contoh-contoh. Disamping itu pendidikan bertujuan pula mengarahkan nilai-nilai

kebudayaan kepada angkatan muda. Jadi menyerahkan pengetahuan, memberi pengertian tentang nilai-nilai hidup, nilai-nilai kesusilaan, nilai-nilai keindahan dan nilai-nilai ke Tuhanan.⁵⁴⁵⁹

Oleh karena raja-raja sudah tidak mempunyai kekuasaan untuk mengatur jalannya pendidikan dan pengajaran, maka satu-satunya jalan ialah menerbitkan buku-buku

agar dibaca oleh angkatan muda yang sedang tumbuh dan berkembang, yang akan menjadi manusia dewasa. Didalam buku-buku tadi didapatkan uraian mengenai sikap manusia yang sebaik-baiknya didalam lingkungan keluarga, terhadap kepala negara dan terhadap Tuhan

Zaman VOC (Kompeni)

Setelah bangsa Belanda masuk ke Indonesia, maka berhasillah mereka mengusir orang-orang Portugis dari Indonesia, mula-mula mereka bermaksud untuk berdagang, sehingga lama-kelamaan berusaha mendirikan persekutuan dagang yang disebut VOC (Verenigde Oost Indische Compagnie). Agama Katolik yang disebarkan oleh orang Portugis diganti dengan agama Protestan. Untuk ini maka didirikanlah sekolah-sekolah seperti : di Ambon, Ternate dan lain-lain.

Tahun 1607 VOC mendirikan sekolah yang pertama di Ambon. Pelajaran yang diberikan ialah : Membaca, menulis dan sembahyang. Gurunya: orang-orang Belanda dan kemudian anak kepala-kepala adat di Ambon yang telah didik menjadi guru bahasa pengantar mula-mulai bahasa Belanda dan kemudian bahasa Melayu.

Tahun 1617 didirikan sekolah pertama di Jakarta. Lama sekolah 5 tahun, mempunyai murid 92 laki-laki dan 45 perempuan. Tujuan sekolah untuk menghasilkan tenaga-tenaga cakap, yang kelak dapat dipekerjakan pada pemerintah, administrasi dan gereja. Bahasa pengantar bahasa Belanda, sesudah tahun 1786 barulah dipergunakan bahasa Melayu. Murid-muridnya diutamakan dari anak-anak pegawai.

Tujuan sekolah VOC pada umumnya ialah untuk mengisi kekurangan tenaga-tenaga pekerja, supaya lebih memperkuat keuangan VOC pengajaran rakyat umum

59 Drs.Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan, CV.Toha Putra Semarang,1975, hal.18

tidak diperhatikan sama sekali. Baru setelah Indonesia mendapat pengaruh “Aufklarung” (pencerahan) dari Eropa abad 19 maka pengajaran rakyat tersebut barulah mendapat perhatian⁶⁰

1. Karakteristik sistem penyelenggaraan pendidikan kolonial Belanda :

A. *Dualistik diskriminatif*, yaitu membedakan pendidikan untuk orang-orang Eropa dengan pendidikan untuk orang-orang bumiputera, yang secara yuridis berakar pada pasal 163 *Indische Staatsregeling*, dan secara aktual dalam bentuk perbedaan penggunaan bahasa pengantar. Sekolah-sekolah Eropa berbahasa pengantar Belanda, sedangkan sekolah-sekolah bumiputera berbahasa pengantar bahasa Melayu atau bahasa daerah.

B. Sentralistik

Pemerintah kolonial Belanda mempunyai wewenang mengatur penyelenggaraan pendidikan, baik pendidikan untuk orang-orang Eropa maupun untuk orang-orang bumiputera

C. Tujuan pendidikan

Pendidikan bumiputera bertujuan untuk menghasilkan tamatan yang dapat menjadi warganegara Belanda kelas dua, yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan pegawai negeri atau pegawai perusahaan swasta Belanda, tingkat menengah dan rendah⁶¹

2. Pendidikan Zaman kolonial Belanda dalam Abad ke-19

Kita lihat adanya 6 prinsip politik pendidikan kolonial belanda di Indonesia

Pertama, Dualisme, dalam pendidikan dengan adanya sekolah untuk anak Belanda dan untuk anak pribumi, *westers dan Inlands onderwijs*, sekolah untuk orang yang berada dan untuk orang yang tak berada, sekolah yang memberi kesempatan melanjutkan pelajaran dan tak memberi kesempatan itu. Pendidikan digunakan untuk mempertahankan perbedaan sosial dan bukan pertama-tama untuk

60 Reja Mudya Harjo, Pengantar Pendidikan, PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hal. 260

61 Ibid.hal.2

mobilitas sosial. Unifikasi kemudian dijalankan di MULO dan AMS dalam arti terbuka bagi anak semua bangsa, akan tetapi bukan untuk HBS.

Kedua : Gradualisme yang ekstrim dengan mengusahakan pendidikan rendah yang sesederhana mungkin bagi anak Indonesia dan memperlambat lahirnya sekolah setaraf dengan ELS. Orang Spanyol telah mendirikan universitas di Filipina pada permulaan abad ke-16, orang Inggris membuka universitas di India pada abad ke-17, sedangkan orang Belanda baru mendirikan sekolah tinggi pada dekade ke dua abad ke-20. Ini pun terjadi atas tekanan keadaan darurat yang disebabkan oleh Perang Dunia I. pada tahun 1928 sewaktu Indonesia mempunyai 8.000 siswa sekolah menengah, Jepang telah mempunyai 17.000 sekolah menengah. Pada tahun 1930 proporsi populasi sekolah hanya 2,3% dari seluruh penduduk Indonesia, sedangkan di India 4,5% di Filipina 9,7% dan di Nederland 19,5%. Dari angka-angka itu tampak bahwa gradualisme merupakan ciri pemerintahan kolonial.

Ketiga, Prinsip konkordansi yang memaksa semua sekolah berorientasi Barat mengikuti model sekolah di Nederland dan menghalangi penyesuaian dengan keadaan di Indonesia. Setiap sekolah menjadi agen kebudayaan Barat. Pendudukan Barat membawa perubahan dalam pandangan orang Indonesia dan ada yang khawatir kalau-kalau orang menjauhkan diri dari kebudayaannya. Dapat di duga akan terjadi konflik antara Barat dengan adat istiadat. Namun adat istiadat juga dapat menyesuaikan diri dengan perubahan zaman. Sebaiknya hubungan kolonial mencegah asimilasi orang Indonesia dengan orang Belanda. Pengetahuan Barat memperluas cakrawala orang Indonesia dan pendidikan Barat serta metode organisasi politik menjadi instrumen untuk menantang kolonialisme Belanda.

Keempat, Kontrol sentral yang ketat yang menciptakan biokrasi yang ketat yang hanya memungkinkan perubahan kurikulum dengan persetujuan para pembesar di Indonesia maupun di negeri Belanda. Hal ini juga mengakibatkan lambannya perubahan pendidikan di bawah pemerintah Belanda. Kontrol sentral yang ketat ini juga menandaskannya sebagai alat politik kolonial misalnya mengenai pendidikan guru, kurikulum, dan sistem inspeksi. Pemilik sekolah dan inspektur dapat dipandang sebagai agen kekuasaan kolonial yang menyebarkan kekuasaan itu sampai pelosok

yang sekecil-kecilnya. Kekuasaan Belanda tidak selalu digunakan untuk kemajuan pendidikan akan tetapi juga untuk menahannya dengan alasan finansial dan politik.

Kelima, Tidak adanya perencanaan pendidikan sistematis yang menyebabkan pemerintah mengadakan percobaan dengan berbagai macam sekolah menurut keadaan zaman. Perkembangan pendidikan merupakan rangkaian kompromi antara usaha pemerintah untuk memberikan pendidikan minimal bagi pribumi dan tuntutan yang terus-menerus dari pihak orang Indonesia untuk memperoleh pendidikan yang sama dengan orang Belanda.

Keenam, Pendidikan pegawai sebagai tujuan utama sekolah. Penerimaan murid di sekolah berbahasa Belanda dan sekolah menengah ditentukan menurut kemampuan pemerintah sebagai majikan utama, untuk menyerap lulusannya. Perkembangan vertikal dari sistem pendidikan dipengaruhi oleh kebutuhan pemerintah akan pekerja yang berpendidikan lebih tinggi. Sistem seleksi yang ketat melalui ujian yang sukar dan program sekolah yang berat merupakan alat untuk mencegah overproduksi agar mencegah timbulnya proletariat intelektual penganggur.

Pada zaman kolonial pemerintah Belanda menyediakan sekolah yang beraneka ragam bagi orang Indonesia untuk memenuhi kebutuhan berbagai lapisan masyarakat. Ciri yang khas dari sekolah-sekolah ini ialah tidak adanya hubungan berbagai ragam sekolah itu. Namun lambat laun, dalam berbagai macam sekolah yang terpisah-pisah itu terbentuklah hubungan-hubungan sehingga terdapat suatu sistem yang menunjukkan kebulatan. Pendidikan bagi anak-anak Indonesia semula terbatas pada pendidikan rendah, akan tetapi kemudian berkembang secara vertikal sehingga anak-anak Indonesia, melalui pendidikan menengah dapat mencapai pendidikan tinggi, sekalipun melalui jalan yang sulit dan sempit.

Lahirnya suatu sistem pendidikan bukanlah hasil suatu perencanaan menyeluruh melainkan langkah demi langkah melalui eksperimentasi dan didorong oleh kebutuhan praktis di bawah pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Nederland maupun di Hindia Belanda. Selain itu kejadian-kejadian di dunia luar, khususnya yang terjadi di Asia, mendorong di percepatnya pengembangan sistem pendidikan yang lengkap yang akhirnya, setidaknya dalam teori, memberi kesempatan kepada setiap anak desa yang terpencil untuk memasuki perguruan tinggi.

Dalam kenyataan hanya anak-anak yang mendapat pelajaran di sekolah berorientasi barat saja yang dapat melanjutkan pelajarannya, sekalipun hanya terbatas pada segelintir orang saja.

3.2.1.1. Pelayanan pendidikan zaman kolonial Belanda sebelum tahun 1900 dapat di bedakan menjadi tiga macam yaitu :

- (1) Sekolah dasar dan lanjutan untuk golongan penduduk eropa
- (2) Sekolah dasar negeri dan sekolah raja untuk golongan penduduk bumi putera
- (3) Sekolah kejuruan yang dapat diikuti oleh golongan Eropa dan bumiputera

3.2.1.2. Pendidikan khusus untuk Bumiputera

- a. Van de Bosch mengeluarkan surat edaran dan kemudian angket tentang pendirian sekolah dasar negeri di tiap-tiap keresidenan atas biaya persekutuan Injil, tahun 1831. Tetapi hal ini bertentangan dengan kebijaksanaan pokok pemerintah Belanda yang ingin bersifat netral dalam hal agama

3. Pendidikan Zaman kolonial Belanda dalam Abad ke-20

1. Penyelenggaraan pendidikan berlandaskan liberalisme kapitalistik, yaitu perluasan pendidikan bumiputera yang diselaraskan dengan kepentingan penanaman modal terutama para kapitalis Belanda
2. Tujuan pendidikan adalah sama seperti masa sebelumnya, dengan lebih menonjolkan kepentingan ekonomi, yaitu pemenuhan kebutuhan tenaga kerja atau buruh bagi pemilik modal Belanda⁶²

4. Kecenderungan Umum Penyelenggaraan Pendidikan

- a. Pemerintah kolonial Belanda kelihatannya membiarkan perkembangan pendidikan Islam di Nusantara. Perkembangan pendidikan Islam di nusantara selama abad ke-19 sampai zaman penjajahan Jepang, sekurang-kurangnya menunjukkan tiga arah sebagai berikut :

1. Melanjutkan sistem lama atau pendidikan Islam Tradisional dalam bentuk Pengajian Quran dan Pengajian Kitab

62 Redja Mudyahardjo. *Pengantar Pendidikan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta hal. 260

2. Mengadakan pembaharuan dalam sistem lama, terutama dalam bentuk Pesantren Modern, misalnya, Pondok Pesantren Tebuireng di Jombang, yang didirikan 1899, pondok pesantren Gontor di Ponorogo, yang didirikan 1926 dan sebagainya
3. Mendirikan madrasah atau sekolah agama dalam beberapa jenjang, seperti halnya dengan sekolah umum. Menurut Mahmud Junus, madrasah yang pertama adalah Sekolah Adabiah atau Madrasah Adabiah, yang didirikan di Padang 1909 madrasah pertama di Aceh adalah Madrasah Sa'adah Abadiah yang didirikan oleh Tengku Daud Berueh, 1930 madrasah yang tertua di Medan adalah madrasah Maktab Islamiyah, yang didirikan 1918 oleh masyarakat Tapanuli Medan dan sebagainya.

5. Kebijakan Belanda terhadap Pendidikan Islam

Zakiah Darajat mengungkapkan pada masa pemerintahan Belanda, pendidikan agama tidak diberikan disekolah-sekolah negeri dengan alasan pemerintahan bersikap netral untuk tidak mencampuri masalah pendidikan agama, karena pendidikan agama merupakan tanggung jawab keluarga, sehingga setiap usulan wakil-wakil rakyat pribumi di Volksraad agar memasukkan pelajaran agama Islam di Perguruan Umum selalu ditolaknya, yang dibolehkan hanya di sekolah-sekolah partikulir (swasta) yang berdasarkan keagamaan⁵¹.

Karena Indonesia merupakan negara berpenduduk Mayoritas Islam. Agama islam secara terus menerus menyadarkan pemeluknya bahwa mereka harus membebaskan diri dari cengkeraman pemerintah kafir. Perlawanan dari raja-raja Islam terhadap pemerintahan kolonial bagai tak pernah henti. Belanda menyadari bahwa perlawanan itu di inspirasi oleh ajaran Islam. Dalam rangka membendung pengaruh islam, pemerintah Belanda mendirikan lembaga pendidikan bagi bangsa Indonesia, terutama untuk kalangan bangsawan. Kebijaksanaan Belanda dalam mengatur jalannya pendidikan tentu saja dimaksudkan untuk kepentingan mereka sendiri, terutama untuk kepentingan agama Kristen.

Abdul Hamid, menjelaskan tentang kronologis terjadinya kecurigaan Belanda terhadap pesantren di Indonesia, karena dalam ajaran Islam pemerintahan Belanda merupakan pemerintahn kafir yang harus dilawan dengan sungguh – sungguh.

sehingga Belanda mempelajari dengan serius seluk beluk Islam di Indonesia yang melahirkan Dutch Islamic Policy yang lebih dikenal Politik Islam Hindia Belanda dengan Tokoh Utamanya Snouck Hurgronje. Hasil analisis Snouck Hurgronje Islam di Indonesia terbagi kepada dua bagian besar yaitu Islam sebagai religius yang menyarankan kepada pemerintah agar berlaku toleran agar tercipta ketenangan dan stabilitas, dan Islam sebagai politik yang harus dicurigai dan diawasi secara teliti darimana datangnya, terutama yang dipengaruhi pan Islami. Beberapa taktik Pemerintah Belanda dalam memadamkan pergerakan dan perlawanan santri muslim Indonesia antara lain : depolitasi ulama dan santri, merusak teologi dan ideologi masyarakat petani dengan tanam paksa, mencegah asimilasi pribumi-china, mencegah Islam-priyayi, memperalat komunisme, dan ordonansi guru. Penerbitan Ordonansi Guru. Kebijakan ini mewajibkan guru-guru agama untuk memiliki surat izin dari pemerintah. Tidak setiap orang, meskipun ahli ilmu agama, dapat mengajar di Lembaga-lembaga pendidikan. Dalam perkembangannya, Ordonansi Guru itu sendiri mengalami perubahan dari keharusan guru agama mendapat surat izin menjadi keharusan guru agama itu cukup melapor dan memberitahu saja. Pengaturan ini mungkin disebabkan oleh adanya gerakan organisasi pendidikan Islam yang sudah tampak tumbuh seperti : Muhammadiyah, Partai Syarikat Islam, Al-Irsyad, Nahdatul Watan dan lain-lain. Pada tahun-tahun itu memang sudah terasa adanya ketakutan dari pemerintah Belanda terhadap kebangkitan pribumi. Lembaga-lembaga pendidikan Islam pada saat itu sangat banyak berkembang, pemerintah Belanda mengadakan control secara ketat dan segera mendirikan lembaga pendidikan bagi Indonesia terutama kalangan bangsawan / ningrat yang dikenal sekolah bumi putera dengan tujuan utama mendambakan kesatuan Indonesia dan Belanda dalam satu ikatan pax Neerlandica yang mengajarkan pendidikan modern dengan tujuan mengurangi dan mengalahkan pengaruh Islam di Indonesia⁶³

63 Abdul Hamid, Pemikiran Modern dalam Islam, Bandung, Pustaka Setia, 2010 Cet-1. Hlm 289-305

Sedangkan pendidikan agama Islam yang telah ada di pondok pesantren, surau, mesjid dan musholla atau yang lainnya dianggap tidak membantu bagian pemerintah Belanda.

Para santri pondok masih dianggap buta huruf latin, yang secara resmi menjadi acuan pada waktu itu. Politik yang dijalankan pemerintah Belanda terhadap rakyat Indonesia yang mayoritas beragama Islam sebenarnya didasarkan oleh adanya rasa ketakutan, rasa panggilan agamanya yaitu kristen dan rasa kolonialismenya. Sehingga begitu mereka tetapkan berbagai peraturan dan kebijakan, diantaranya : pada tahun 1882 pemerintah Belanda membentuk suatu badan khusus yang bertugas untuk mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan islam yang mereka sebut *priesterraden*. Dari nasihat badan inilah maka pada tahun 1905 pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan baru yang isinya bahwa orang yang memberikan pengajaran atau pengajian agama islam harus terlebih dahulu meminta izin kepada pemerintah Belanda. Keluar lagi peraturan yang lebih ketat terhadap pendidikan Islam, yaitu bahwa tidak semua orang Kyai boleh memberikan pelajaran mengaji kecuali mendapat semacam rekomendasi atas persetujuan pemerintah Belanda. Kemudian pada tahun 1932 keluar lagi peraturan yang isinya beberapa kewenangan untuk memberantas dan menutup madrasah/sekolah yang tidak ada izinnya atau memberikan pelajaran yang tidak disukai oleh pemerintah Belanda yang disebut *Ordonasies Sekolah Liar (Wilde School Ordonantie)*. Tidak hanya sampai disitu, agama islam dipelajari secara ilmiah di negeri Belanda. Semua itu dimaksudkan untuk mengukuhkan kekuasaan Belanda di Indonesia. Hasil dari kajian itu, lahirlah apa yang dikenal dengan “Politik Islam” Tokoh utama dan peletak dasarnya adalah Prof. Snouck Hurgronje. Dia berada di Indonesia antara tahun 1889 dan 1906. Berkat pengalamannya di Timur Tengah, sarjana sastra semit ini berhasil menemukan suatu pola dasar bagi kebijaksanaan menghadapi Islam di Indonesia, yang menjadi pelopor pedoman bagi pemerintah Hindia Belanda terutama *adviseur voor Inlandsche Zaken*, lembaga penasihat gubernur jenderal tentang segala sesuatu mengenai pribumi. Berdasarkan analisisnya, islam dapat dibedakan menjadi dua bagian, yang satu Islam religious dan islam politik. Dan ternyata apa yang disarankan oleh Snouck Hurgronje

tersebut akhirnya justru menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia-Belanda terhadap islam Indonesia. Adapun inti sari dan saran-saran Snouck Hurgronje tersebut adalah :

1. Menyarankan kepada pemerintah Hindia Belanda agar netral terhadap agama yakni tidak ikut campur tangan dan tidak memihak kepada salah satu agama yang ada (tapi tampaknya hal ini bersifat teori belaka), menurut snouck, fanatisme Islam itu akan luntur sedikit demi sedikit melalui proses pendidikan secara evolusi.
2. Pemerintah Belanda diharapkan dapat membendung masuknya Pan Islamisme yang sedang berkembang di Timur Tengah, dengan menghalangi masuknya buku, brosur dari luar ke wilayah Indonesia, mengawasi kontak langsung dan tidak langsung tokoh-tokoh islam Indonesia dengan tokoh luar. Serta membatasi dan mengawasi orang pergi ke Mekkah, dan bahkan kalau memungkinkan melarangnya sama sekali.

4. Kebijakan pendidikan pada zaman jepang

Kejayaan pemerintahan Belanda hilang lenyap setelah jepang di Indonesia Belanda bertekuk lutut tanpa syarat kepada Jepang. Tujuan Jepang ke Indonesia ialah; bahwa Indonesia sumber bahan mentah dan tenaga manusia yang sangat besar artinya bagi kelangsungan perang Pasifik dan hal ini sesuai pula dengan cita – cita politik ekspansinya.

Karena di dorong semangat untuk mengembangkan pengaruh dan wilayah sebagai bagian dari rencana membentuk Asia Timur Raya yang meliputi ; Manchuria, Daratan China, Kepulauan Filipina, Indonesia, Malaysia, Thailand, Indo China dan Rusia dibawa kepemimpinan Jepang, negara ini mulai melakukan ekspansi militer ke berbagai negara sekitarnya tersebut, dengan konsep "Hoko Ichiu" (kemakmuran bersama Asia Timur Raya) dengan semboyan "Asia untuk BangsaAsia," Bangsa fasis inipun menargetkan Indonesia sebagai wilayah potensial yang akan menopang ambisi besarnya. Dengan konteks sejarah dunia yang menuntut dukungan militer kuat, Jepang mengelola pendidikan di Indonesiapun tak bisa dilepaskan dari kepentingan ini. Sehingga dapat dikatakan bahwa sistem pendidikan dimasa

pendudukan Jepang sangat dipengaruhi motif untuk mendukung kemenangan militer dalam peperangan Fasifik.

Perkembangan Pendidikan dan Pengajaran zaman Jepang Latihan Guru-Guru :

Usaha penemuan idiologi Hakko lehiu melui melalui sekolah-sekolah dimulai dengan mengadakan latihan guru-guru. Guru-guru dibebani tugas sebagai penyebar idiologi baru tersebut. Latihan-latihan itu dipusatkan di Jakarta. Tiap-tiap kabupaten disuruh mengirim wakilnya untuk mendapatkan gamblengan langsung dari pemimpin-pemimpin Jepang. Gamblengan ini langsung 3 bulan dan waktu itu dipandang cukup untuk men-Jepangkan guru-guru.

Perubahan-perubahan penting:

1. Hapusnya dualisme pengajaran: Berbagai-bagai jenis sekolah rendah yang diselenggarakan pada zaman pemerintah Belanda dihapuskan sama sekali. Sekarang hanya ada satu sekolah rendah. Yaitu Sekolah Dasar Rakyat 6 tahun (*Hokumin Gakko*). Sekolah-sekolah desa diganti nama menjadi sekolah pertama. Jadi susunan pengajaran menjadi:
2. Bahasa Indonesia dijadikan bahasa resmi dan bahasa pengantar pada semua jenis sekolah. Bahasa Jepang dijadikan mata pelajaran wajib dan adat kebiasaan Jepang harus ditaati.⁶⁴

1. Sistem pendidikan pada masa pendudukan Jepang

Pendidikan dasar (*Kokumin Gakko*/sekolah rakyat) lama studi 6 tahun. Termasuk SR adalah sekolah pertama yang merupakan konversi nama dari sekolah dasar 3 atau 5 tahun bagi pribumi di masa Hindia Belanda

Pendidikan lanjutan, terdiri dari *Shoto Chu Gakko* (Sekolah menengah pertama) dengan lama studi 3 tahun dan *Koto Chu Gakko* (sekolah menengah tinggi) juga dengan lama studi 3 tahun.

- a. Pendidikan kejuruan mencakup sekolah lanjutan bersifat vokasional pertukangan, pelayaran, pendidikan, teknik dan pertanian.

⁶⁴ Drs. Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan

2. Pendidikan Tinggi

Untuk memperoleh dukungan tokoh pribumi, Jepang mengawalinya dengan menawarkan konsep Putera Tenaga Rakyat dibawah pimpinan Soekarno, M. Hatta, Ki Hajar Dewantara, dan K.H Mas Mansur pada Maret 1943. Konsep ini dirumuskan setelah kegagalan the triple Movement yang tidak menyertakan wakil tokoh pribumi. Tetapi PTR akhirnya mengalami nasib serupa setahun kemudian. Pasca ini, Jepang mengambil tenaga pribumi ini dilatar belakang pengalaman kegagalan sistem pendidikan mereka di Manchuria dan China yang menerapkan sistem Nipponize (Jeangisasi) karena itulah, di Indonesia mereka mencobakan format pendidikan yang mengakomodasi kurikulum berorientasi lokal. Sekalipun patut dicatat bahwa pada menjelang akhir masa pendudukannya, ada indikasi kuat Jepang untuk menerapkan sistem Nipponize kembali, yakni dengan dikerahkannya Sendenbu (Propagator Jepang) untuk menanamkan ideologi yang diharapkan dapat menghancurkan ideologi Indonesia Raya.

Jepang juga memandang perlu melatih guru-guru agar memiliki keseragaman pengertian tentang maksud dan tujuan pemerintahannya. Materi pokok dalam latihan tersebut antara lain :

- 4.2.1.1. Indoktrinasi ideologi Hakko Ichiu
- 4.2.1.2. Nippon Seisyin yaitu latihan kemiliteran dan semangat Jepang
- 4.2.1.3. Bahasa, sejarah dan adat istiadat Jepang
- 4.2.1.4. Ilmu bumi dengan perspektif geopolitis
- 4.2.1.5. Olahraga dan nyanyian Jepang

Sementara untuk pembinaan kesiswaan, Jepang mewajibkan bagi setiap murid sekolah untuk rutin melakukan beberapa aktivitas sebagai berikut :

- 1. Menyanyikan lagu kebangsaan Jepang, Kimigayo setiap pagi
- 2. Mengibarkan bendera Jepang, Hinomura dan menghormat Kaisar Jepang, Tenno Heika setiap pagi
- 3. Setiap pagi mereka juga harus melakukan Dai Toa, bersumpah setia kepada cita-cita Asia Raya
- 4. Setiap pagi mereka juga diwajibkan melakukan Taiso, Senam Jepang

5. Melakukan latihan fisik dan militer
6. Menjadikan bahasa Indonesia sebagai pengantar dalam pendidikan. Bahasa Jepang menjadi bahasa yang juga wajib diajarkan.

Semenjak menguasai Indonesia, Jepang menginstruksikan di tutupnya sekolah-sekolah berbahasa Belanda, pelarangan materi tentang Belanda dan bahasa-bahasa Eropa lainnya. Termasuk yang harus ditutup adalah HCS, sehingga memaksa peranakan China kembali ke sekolah-sekolah berbahasa Mandarin di bawah koordinasi Hua-Chino Tsung Hui, yang berimplikasi pada adanya proses *resinification* (penyadaran dan penegasan identitas sebagai keturunan bangsa china). Kondisi ini antara lain memaksa para guru untuk mentranslasikan buku-buku berbahasa asing kedalam bahasa Indonesia untuk kepentingan proses pembelajaran. Selanjutnya sekolah-sekolah yang bertipe akademis diganti dengan sekolah-sekolah yang bertipe vokasi. Jepang juga melarang pihak swasta mendirikan sekolah lanjutan dan untuk kepentingan kontrol, maka sekolah swasta harus mengajukan izin ulang untuk beroperasi kembali. Taman siswa misalnya terpaksa harus mengubah Taman Dewasa menjadi Taman Tani, sementara Taman Guru dan Taman Madya tetap utuh. Kebijakan ini menyebabkan terjadinya kemunduran yang luar biasa bagi dunia pendidikan dilihat dari aspek kelembagaan dan operasionalisasi pendidikan lainnya.

Terhadap Pendidikan Islam, Jepang mengambil beberapa kebijakan antara lain: (1) mengubah kantor Voor Islamistische Zaken pada masa Belanda yang dipimpin kaum orientalis menjadi Sumubi yang dipimpin tokoh Islam sendiri, yakni K.H Hasyim Asy'ari. Didaerah-daerah dibentuk Sumuka (2) Pondok Pesantren sering mendapat kunjungan dan bantuan pemerintah Jepang (3) mengizinkan pembentukan barisan Hisbullah yang mengajarkan latihan dasar seni kemiliteran bagi pemuda Islam di bawah pimpinan K.H Wahid Arifin; (4) Mengizinkan berdirinya Sekolah Tinggi Islam di Jakarta di bawah asuhan K.H Wahid Hasyim, Kahar Muzakir dan Bung Hatta; (4) Diizinkan ulama dan pemimpin nasionalis membentuk barisan Pembela Tanah Air (PETA) yang belakangan menjadi cikal-bakal TNI di zaman kemerdekaan; dan (5) Diizinkan Majelis Islam 'Ala Indonesia (MIAI) terus beroperasi, sekalipun kemudian dibubarkan dan diganti dengan Majelis Syuro

Muslimin Indonesia (Masyumi) yang menyertakan dua ormas besar Islam, Muhammadiyah dan NU. Lepas dari tujuan semula Jepang memfasilitasi berbagai aktivitas kaum muslimin ketika itu, nyatanya hal ini membantu perkembangan islam dan keadaan umatnya setelah tercapainya kemerdekaan.⁶⁵

Kejayaan penjajahan Belanda hilang lenyap setelah Jepang di Indonesia. Mereka tekuk lutut tanpa syarat kepada Jepang. Tujuan Jepang ke Indonesia adalah bahwa Indonesia merupakan sumber bahan mentah dan tenaga manusia, yang sangat besar artinya bagi kelangsungan perang pasifik dan hal ini sesuai pula dengan cita-cita politik ekspansinya.

Untuk mengelabui maksud tujuannya yang fasistis itu (bersifat memeras) maka ditanamkan ideologi baru yakni ideologi Hakko Ichiu atau ideologi Kemakmuran bersama di Asia Timur Raya. Dengan tidak malu-malu ditegaskan oleh Jepang, bahwa mereka berjuang mati-matian melakukan perang suci untuk kepentingan dan kebahagiaan bangsa-bangsa di Asia Timur. Untuk ini dikerahkan barisan propaganda Jepang, disertai dengan pelaksanaan sistim kebaktian rakyat, sebagai alat memeras bangsa kita. Tetapi meskipun demikian semangat dan keinginan rakyat tetap bergelora untuk melepaskan diri dari belenggu penjajahan, seperti terbukti dari proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 yang kita tebus dengan perjuangan dan pengorbanan.

Usaha penanaman ideologi Hakko Ichiu melalui sekolah-sekolah dimulai dengan mengadakan latihan guru-guru. Guru-guru dibebani tugas sebagai penyebar ideologi baru tersebut. Latihan-latihan itu dipusatkan di Jakarta. Tiap-tiap kabupaten disuruh mengirimkan wakilnya untuk mendapat gemblengan langsung dari pemimpin-pemimpin Jepang. Gemblengan ini berlangsung 3 bulan dan waktu itu dipandang cukup untuk men Jepangkan guru-guru

Perubahan-perubahan penting

- a. Hapusnya dualisme pengajaran : berbagai-bagai jenis sekolah rendah yang diselenggarakan pada zaman pemerintah Belanda dihapuskan sama sekali. Sekarang hanya ada satu sekolah rendah, yaitu sekolah rakyat 6 tahun. (Kokumin Gakkoo) sekolah-sekolah desa diganti nama menjadi sekolah

⁶⁵ Seregeg, Wayan, " Pendidikan Indonesia dalam Perspektif Sejarah", Surabaya Post, 17 Desember 1985

pertama. Jadi susunan pengajaran menjadi sekolah rakyat 6 tahun, sekolah menengah 3 tahun dan sekolah menengah tinggi 3 tahun.

- b. Bahasa Indonesia dijadikan bahasa resmi dan bahasa pengantar pada semua jenis sekolah. Bahasa Jepang dijadikan mata pelajaran wajib dan adat kebiasaan Jepang harus ditaati

Isi Pengajaran :

- a. Pengajaran dipergunakan sebagai alat propaganda dan juga untuk kepentingan perang. Murid-murid seringkali diharuskan kerja bakti, misalnya membersihkan bengkel, asrama, membuat bahan-bahan untuk kepentingan pertahanan dsb
- b. Untuk melipat gandakan hasil bumi, murid-murid diharuskan membuat rabuk kompos atau beramai-ramai membasmi hama tikus di sawah. Sebagian waktu belajar digunakan untuk menanam halaman sekolah dan pinggir-pinggir jalan dengan tanaman jarak
- c. Latihan-latihan jasmani berupa latihan-latihan kemiliteran dan mengisi aktivitas-aktivitas murid-murid sehari-hari agar sesuatu berjalan lancar, di tiap-tiap sekolah dibentuk barisan-barisan murid. Barisan murid-murid sekolah lanjutan disebut Gokoto-tai
- d. Untuk menanamkan semangat Jepang, tiap-tiap hari murid-murid harus mengucapkan sumpah pelajar dalam bahasa Jepang. Mereka harus menguasai bahasa dan nyanyian Jepang. Untuk ini sering diadakan perlombaan-perlombaan. Tiap-tiap pagi diadakan upacara, dengan menyembah bendera Jepang dan menghormat ke istana Tokiyo
- e. Agar bahasa Jepang lebih populer, diadakan ujian bahasa Jepang untuk para guru dan pegawai-pegawai yang dibagi atas 5 tingkat. Pemilik ijazah ini mendapat tambahan upah.

Usaha-usaha panitia Persiapan Kemerdekaan dilapangan Pendidikan dan Pengajaran

Lahirnya panitia persiapan kemerdekaan :

Karena bangsa Jepang terus menindas dan memeras bangsa Indonesia, maka timbullah pemberontakan terhadap Jepang. Bangsa Indonesia bangkit untuk melawan

Penjajah dengan semangat yang menyala-nyala. Jepang kewalahan, segera mereka menjanjikan kemerdekaan Indonesia di kemudian hari. Maka dibentuklah Panitia Persiapan Kemerdekaan dengan Bung Karno sebagai ketuanya.

Isi rencana usaha pendidikan dan pengajaran : semuanya terdiri dari 10 pasal. Mengenai dasar dan tujuan pendidikan tercantum pada pasal 4 sebagai berikut : “Dalam garis-garis adab perikemanusiaan, seperti terkandung dalam segala pengajaran agama, maka pendidikan dan pengajaran nasional bersendi agama dan kebudayaan bangsa serta menuju kearah “keselamatan dan kebahagiaan masyarakat. “Perumusan ini setelah Indonesia merdeka mengalami perubahan”⁶⁶

Penyelenggara Pendidikan

- 1) Pendidikan zaman Jepang dilaksanakan atas dasar idil Hakko-Ichi-U. hal ini mengandung arti bahwa pendidikan adalah alat untuk mencapai lingkungan kemakmuran Bersama Asia Timur Raya, yang dalam arti dekat membantu memenangkan perang Asia Timur. Oleh karena itu secara praktisnya, pendidikan bertujuan menghasilkan tenaga yang terampil dan prajurit yang siap membantu memenangkan peperangan bagi Jepang
- 2) Bahasa Indonesia dijadikan bahasa pengantar resmi, baik di kantor maupun disekolah. Pemakaian bahasa Belanda dilarang sama sekali. Bahasa Jepang menjadi bahasa kedua, diajarkan di sekolah
- 3) Penyelenggaraan pendidikan zaman penjajahan Jepang banyak mengalami perubahan-perubahan. Perbedaan pelayanan pendidikan didasarkan pada kepentingan bangsa dan status sosial dihapus. Dualistis-diskriminatif dalam sistem pendidikan dihilangkan, dengan demikian terjadi pengintegrasian terhadap macam-macam sekolah sejenis. Sejak zaman Jepang bahasa Indonesia dan istilah-istilah Indonesia dipergunakan di sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan.

❖ Pendidikan Islam dimasa Jepang, Jepang mengambil berapa kebijakan antara lain :

66 Drs. Abu Ahmadi Op.cit hal. 57-59

1. Mengubah Kantoer Voor Islamistische Zaken pada masa Belanda yang dipimpin kaum orientalis menjadi Sumubi yang dipimpin tokoh Islam sendiri, yakni K.H. Hasyim Asy'ari. Di daerah-daerah dibentuk Sumuka;
2. Pondok pesantren sering mendapat kunjungan dan bantuan pemerintahan Jepang;
3. Mengizinkan pembentukan barisan Hizbullah yang mengajarkan latihan dasar seni kemiliteran bagi pemuda Islam dibawah kepemimpinan K.H. Zainal Arifin
4. Diizinkan ulama dan pemimpin nasionalis membentuk barisan Pembela Tanah Air (PETA) yang belakangan menjadi cikal-bakal TNI di zaman kemerdekaan; dan
5. Diizinkan Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI) terus beroperasi, sekalipun kemudian dibubarkan dan diganti dengan Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi) yang menyertakan dua ormas besar Islam, Muhammadiyah dan NU. Lepas dari tujuan semula Jepang memfasilitasi berbagai aktivitas kaum muslimin ketika itu, nyatanya hal ini membantu perkembangan Islam dan keadaan umatnya setelah tercapainya kemerdekaan.⁶⁷

⁶⁷ Freire, Paulo.1991.Pendidikan Kaum Tertindas.LP3ES: Jakarta

C. Sistem pendidikan Pendidikan Awal Kemerdekaan (Orde Lama)

Revolusi nasional meletus pada tanggal 17 Agustus 1945 yang menghasilkan proklamasi kemerdekaan. Dengan ini tercapailah kemerdekaan yang di idam-idamkan oleh rakyat Indonesia. Proklamasi mematahkan belenggu penjajahan dan menimbulkan hidup baru di lapangan apa saja. Di lapangan pendidikan, di rasakan perlu mengubah sistim pendidikan sesuai dengan suasana yang baru.

Rencana usaha pendidikan dan pengajaran yang telah dipersiapkan pada hari-hari terakhir penjajahan Jepang menjadi modal dan pedoman pertama dilapangan.

Dengan segera Menteri PP dan K yang pertama (KH Dewantara) mengeluarkan instruksi umum yang memerintahkan kepada semua kepala-kepala sekolah dan guru-guru yang berisi :

- 4.2.2. Pengibaran Sang Merah Putih tiap hari dihalaman sekolah
- 4.2.3. Melagukan lagu kebangsaan Indonesia Raya
- 4.2.4. Menghentikan pengibaran bendera Jepang dan menghapuskan nyanyian Kimigayo (lagu kebangsaan Jepang)
- 4.2.5. Menghapuskan pelajaran bahasa Jepang, serta ucapan yang berasal dari balatentara Jepang
- Memberi semangat kebangsaan kepada semua murid

Undang-undang Dasar 1945 sebagai Pedoman Lainnya di Lapangan Pendidikan

Isi pasal 31 : Hal Pendidikan

- 1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran
- 2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistim pengajaran Nasional, yang diatur dengan Undang-undang

Pasal ini mengandung 2 maksud

- a. Mengambil langkah-langkah pertama, sebagai usaha persiapan untuk mewujudkan kewajiban belajar, bila keadaan telah mengizinkan

- b. Mengharuskan untuk mendasarkan segala usaha-usaha dilapangan pendidikan dan pengajaran pada dasar Nasional

Isi pasal : Hal Bahasa

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia

Lebih lanjut dalam “Penjelasan” dicantumkan : Didaerah-daerah yang mempunyai bahasa sendiri, yang dipelihara oleh rakyat dengan baik-baik (misalnya bahasa Jawa, Sunda, Madura dsb.) bahasa-bahasa itu akan dihormati dan dipelihara oleh Negara. Bahasa-bahasa itu pun merupakan sebagian dari kebudayaan Indonesia yang hidup⁵²

Pendidikan Islam pada masa awal kemerdekaan (masa orde Baru)

Kuatnya perpolitikan intern partai dan pecahnya pemberontakan daerah yang disebabkan sentimen keislaman mengakibatkan hancurnya demokrasi. Untuk mendamaikan diantara partai politik yang bertikai, Presiden Indonesia (Ir. Soekarno) memberlakukan demokrasi terpimpin dengan maksud untuk menyatukan bangsa Indonesia yang dikenal dengan *nasakom* (nasional, agama dan komunisme) sementara penyelenggaraan pendidikan agama pada awal kemerdekaan telah mendapat perhatian khusus dari pemerintah baik pada lembaga pendidikan swasta maupun negeri. Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BPKNP) pada tanggal 27 Desember 1945 yang menyebutkan bahwa ; Madrasah dan pesantren yang pada dasarnya merupakan satu alat dan sumber pendidikan dan pencerdasan rakyat jelata yang sudah berakar dan menguat dalam masyarakat Indonesia umumnya, hendaknya pula mendapat perhatian dan bantuan nyata berupa tuntutan dan bantuan material dari pemerintah.

Maka pada bulan Desember 1946 di keluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri PP dan K dengan Menteri Agama, yang mengatur pelaksanaan pendidikan agama pada sekolah-sekolah umum (negeri dan swasta) yang berada dibawah naungan Departemen Pengajaran Pendidikan dan Kebudayaan. Selanjutnya dari SKB tersebut secara khusus diperkuat lagi kedalam UU Nomor 4 Tahun 1950 pada BAB XII pasal 20 sebagai berikut : Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan

pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut. Cara penyelenggaraan pengajaran agama di sekolah-sekolah negeri di atur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama.⁶⁸

Sementara itu pada Peraturan Bersama Menteri PP dan K dan Menteri agama nomor 1432/Kab. Tanggal 20 Januari 1951 (Pendidikan), Nomor K 1/652 tanggal 20 Januari 1951 (Agama), diatur tentang peraturan pendidikan agama di sekolah-sekolah sebagaimana yang dimaksud dalam UU, yaitu :

- Pasal 1: Ditiap-tiap sekolah rendah dan sekolah lanjutan (umum dan kejuruan) diberi pendidikan agama.
- Pasal 2: Di sekolah rendah pendidikan agama dimulai pada kelas 4; banyaknya 2 jam dalam 1 minggu.
- Pasal 3: Di sekolah-sekolah lanjutan tingkatan pertama dan tingkatan atas, baik sekolah-sekolah umum maupun sekolah-sekolah kejuruan, diberi pendidikan agama 2 jam dalam tiap-tiap minggu.

Pasal 4: 1. Pendidikan agama diberikan menurut agama murid masing-masing. Pendidikan agama baru diberikan pada sesuatu kelas yang mempunyai murid sekurang-kurangnya 10 orang, yang menganut suatu macam agama.

4.3. Murid dalam suatu kelas yang memeluk agama lain dari pada agama yang sedang diajarkan pada suatu waktu boleh meninggalkan kelasnya selama pelajaran itu.

Di bidang kurikulum pendidikan agama diusahakan penyempurnaan-penyempurnaan, dalam hal ini telah dibentuk kepanitiaan yang dipimpin oleh KH Imam Zarkasyi dari Pondok Pesantren Gontor Ponorogo. Kurikulum tersebut disahkan oleh Menteri Agama pada tahun 1952. Begitulah keadaan pendidikan Islam dengan segala kebijaksanaan pemerintah pada zaman orde lama. Pada akhir orde

⁶⁸ drs Abu Ahmadi, op – cit, hak 61

lama tahun 1965 lahir semacam kesadaran baru bagi umat Islam, dimantapkan. Dalam hubungan ini Kementerian Agama telah mencanangkan rencana-rencana program pendidikan yang akan dilaksanakan dengan menunjukkan jenis-jenis pendidikan serta pengajaran Islam sebagai berikut :

1. Pesantren Klasik, semacam sekolah swasta keagamaan yang menyediakan asrama, yang sejauh mungkin memberikan pendidikan yang bersigat pribadi, sebelumnya terbatas pada pengajaran keagamaan serta pelaksanaan ibadah masyarakat yang hidup serta bekerja sama mengerjakan tanah milik pesantren agar dapat memenuhi kebutuhan sendiri.
2. Madrasah Diniyah, yaitu sekolah-sekolah yang memberikan pengajaran tambahan bagi murid sekolah yang berusia 7 sampai 20 tahun. Pelajaran berlangsung di dalam kelas, kira-kira 10 jam seminggu, di waktu sore, pada Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah (4 tahun pada Sekolah Dasar dan 3 sampai 6 Tahun pada Sekolah Menengah). Pendidikan Teologi tertinggi, pada tingkat Universitas diberikan resmi sejak tahun 1960 pada IAIN. IAIN ini dimulai dengan dua bagian atau dua fakultas di Yogyakarta dan dua fakultas di Jakarta.

D. Sistem Pendidikan Masa Orde Baru

Sejak ditumpasnya peristiwa G30 S/PKI pada tanggal 30 Oktober 1965, bangsa Indonesia telah memasuki fase baru yang dinamakan Orde Baru.

Yang dinamakan Orde Baru adalah :

- 1) Sikap mental yang positif untuk menghentikan dan mengoreksi segala penyelewengan terhadap Pancasila dari UUD 1945.
- 2) Memperjuangkan aanya masyarakat yang adil dan makmu, baik material dan spiritual memamui pembangunan.
- 3) Sikap mental mengapdi kepada kepentingan rakyat dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Dengan demikian, orde baru bukan merupakan golongan tertentu, sebab orde baru bukan berupa penyelewengan fisik. Perubahan Orde Lama (sebelum 30 September 1965) ke orde baru berlangsung melalui kerja sama yang erat antara pihak

ABRI atau tentara dan gerakan-gerakan pemuda yang disebut angkatan 1966. Para pemuda itu bergabung dalam KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia). Dalam KAMI yang memegang peranan penting khususnya adalah Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) yang amat kuat serta mempunyai hubungan yang tidak resmi dan organisasi Islam lainnya. Pada tahun 1966, mahasiswa memulai melakukan demonstrasi memprotes segala macam penyalahgunaan kekuasaan, harga yang meningkat dan korupsi yang merajalela. Protes itu berkembang dan berujung protes terhadap Soekarno. Akhirnya pada tahun itu juga Soekarno didesak untuk menandatangani surat yang memerintahkan Soeharto untuk mengambil alih kekuasaan guna keselamatan dan stabilitas negara serta pemerintah.

Ketetapan MPRS No. XXVII/MPRS/1966 Bab 1 asal 1 yang berbunyi :

“Menetapkan Pendidikan Agama menjadi mata pelajaran di sekolah – sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Universitas-Universitas Negeri”. Dengan adanya ketetapan tersebut, maka berarti embel-embel/kata-kata tambahan yang merupakan hasil perjuangan P.K.I itu dihapuskan bersamaan dengan dilarangnya Partai Komunis di Indonesia.

Sejak saat itu maka Pendidikan Agama merupakan mata pelajaran pokok di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi, dengan pengertian bahwa mata pelajaran Pendidikan Agama ikut menentukan naik/tidaknya seseorang murid.

Menurut Tap. MPR . No IV/MPR/1973 jo. Tap.MPR No. IV/MPR/1978, dan Tap. MPR. No. II/MPR/1983 tentang GBHN, pendidikan agama semakin dikokohkan kedudukannya dengan dimasukkannya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai berikut :

“ Diusahakan supaya terus bertambah sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan kehidupan keagamaan dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa termasuk pendidikan agama yang dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah mulai dari Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Universitas-Universitas Negeri.”

Atas Dasar itu maka pendidikan agama di Indonesia mempunyai status yang cukup kuat. Hal ini perlu diketahui oleh para pendidik agama, agar mereka tidak

ragu-ragu melaksanakan tugasnya, karena jelas-jelas didukung/dilindungi oleh hukum dan peraturan perundang-undangan di Indonesia⁶¹

Pendidikan pada hakikatnya adalah usaha sadar untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam dan di luar sekolah berlangsung seumur hidup. Oleh karenanya agar pendidikan dapat di miliki oleh sebuah rakyat sesuai dengan kemampuan masing-masing individu.

Menurut UU Nomor 2 tahun 1989, pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan berbudi pekerti luhur, memiliki keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantab dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dari undang-undang Sistem Pendidikan Nasional ini, mengusahakan :

1. Membentuk manusia Pancasila sebagai manusia pembangunan yang tinggi kualitasnya yang mampu mandiri
2. Pemberian dukungan bagi perkembangan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang terwujud dalam ketahanan nasional yang tangguh, yang mengandung terwujudnya kemampuan bangsa menangkal setiap ajaran, paham dan idiologi yang bertentangan dengan Pancasila.

Dengan landasan demikian, sistem pendidikan nasional dilaksanakan secara merata, menyeluruh dan terpadu. Semesta dalam arti terbuka bagi seluruh rakyat, dan berlaku di seluruh wilayah negara, menyeluruh dalam arti mencakup semua jalur jenjang dan jenis pendidikan, dan terpadu dalam arti adanya saling keterkaitan antara pendidikan nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.

Dalam era ini dikenal sebagai era pembangunan nasional. Dalam bidang pembangunan pendidikan, khususnya pendidikan dasar terjadi suatu loncatan yang sangat signifikan dengan adanya INPRES Pendidikan Dasar. Tetapi sayang sekali INPRES Pendidikan Dasar belum ditindaklanjuti dengan peningkatan kualitas tetapi baru kuantitas. Selain itu sistem ujian negara (EBTANAS) telah berubah menjadi bumerang uaitu penentuan kelulusan siswa menurut rumus-rumus tertentu. Akhirnya

di tiap-tiap lembaga pendidikan sekolah berusaha untuk meluluskan siswanya 100%. Hal ini berakibat pada suatu pembohongan publik dan dirinya sendiri dalam masyarakat. Oleh sebab itu era Orde Baru pendidikan telah dijadikan sebagai indikator palsu mengenai keberhasilan pemerintah dalam pembangunan.

Dalam era pembangunan nasional selama lima REPELITA yang ditekankan ialah pembangunan ekonomi sebagai salah satu dari TRILOGI pembangunan. Maka kemerosotan pendidikan nasional telah berlangsung.

Dari hasil manipulasi ujian nasional sekolah dasar kemudian meningkat ke sekolah menengah dan kemudian meningkat ke sekolah menengah tingkat atas dan selanjutnya berpengaruh pada mutu pendidikan tinggi. Walaupun pada waktu itu pendidikan tinggi memiliki otonomi dengan mengadakan ujian masuk melalui

UMPTN, tetapi hal tersebut tidak menolong. Pada akhirnya hasil EBTANAS juga dijadikan indikator penerimaan di perguruan tinggi. Untuk meningkatkan mutu pendidikan tinggi maka dijadikan indikator penerimaan di perguruan tinggi. Untuk meningkatkan mutu pendidikan tinggi maka pendidikan tinggi negeri mulai mengadakan penelusuran minat dari para siswa SMA yang berpotensi. Cara tersebut kemudian diikuti oleh pendidikan tinggi lainnya.⁶⁹

Di samping perkembangan pendidikan tinggi dengan usahanya untuk mempertahankan dan meningkatkan mutunya pada masa Orde Baru muncul gejala yaitu tumbuhnya perguruan tinggi swasta dalam berbagai bentuk. Hal ini berdampak pada mutu perguruan semakin menurun walaupun dibentuk KOPERTIS-KOPERTIS sebagai bentuk birokrasi baru.

Keadaan pendidikan Islam pada masa Orde Baru

Adapun keadaan pendidikan Islam dimasa pemerintahan Orde Baru dapat diikhtisarkan sebagai berikut.

Bila kita mengkaji perkembangan pendidikan Islam di Indonesia tidak dapat lepas dari perkembangan sejarah bangsa Indonesia dari masa penjajahan hingga masa sekarang (reformasi), lembaga-lembaga pendidikan Islam seperti pesantren,

⁶⁹ Dra.H.Zuhairini, Drs. Abdul Ghofir, Drs. Slamet As. Yusuf, Metodik Khusus Pendidikan Agama, Usaha Nasional ,Surabaya

madrasah, surau, dan semacamnya mempunyai andil besar terhadap proses kemerdekaan bangsa dari belenggu penjajah.

Lembaga-lembaga tersebut menjadi tempat dan simbol perlawanan terhadap penjajah. Kenyataannya bangsa Indonesia yang mayoritas beragama Islam, sejak pendidikan islam di Indonesia mencakup fakta atau kejadian yang berhubungan dengan pertumbuhan pendidikan islam di Indonesia, baik formal maupun non formal.

Dalam pasal 4 TAP MPRS No.XXVII/MPRS/1966, disebutkan tentang isi pendidikan, di mana untuk mencapai dasar dan tujuan pendidikan, maka isi pendidikan adalah :

1. Mempertinggi mental, moral, budi pekerti dan memperkuat keyakinan beragama
2. Mempertinggi kecerdasan dan keterampilan
3. Membina dan mengembangkan fisik yang kuat dan sehat

Menurut UU Nomor 2 tahun 1989t, pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, dan berbudi pekerti luhur, memiliki keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan. Di tengah berkobarnya revolusi fisik, pemerintah Indonesia tetap membina⁷⁰

pendidikan agama. Pendidikan agama tersebut secara formal institusional dipercayakan kepada Departemen Agama dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karena itu, di keluarkan peraturan-peraturan bersama antara kedua departemen tersebut untuk mengelola pendidikan agama di sekolah-sekolah umum baik negeri maupun swasta. Maka sejak itulah terjadi semacam dualisme pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan agama dan pendidikan umum. Di satu pihak Departemen Agama mengelola semua jenis pendidikan agama baik di sekolah-sekolah agama maupun disekolah-sekolah umum. Keadaan seperti ini sempat

⁷⁰ Indonesia, Hlm. 20-21

dipertentangkan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak senang dengan adanya pendidikan agama, terutama golongan komunis, sehingga ada kesan seakan-anak pendidikan agama khususnya Islam terpisah dari pendidikan.

Pada tahun 1979-1978 dan 1983 dalam sidang MPR yang kemudian menyusun GBHN. Selain itu, dalam Pelita IV di bidang pendidikan Islam dimasukkan dalam kurikulum. Kebijakan pemerintah orde baru mengenai pendidikan islam dalam konteks madrasah di Indonesia bersifat positif dan konstruktif, khususnya dalam dua dekade terakhir 1980-an sampai dengan 1990-an. Pada pemerintah, lembaga pendidikan dikembangkan dalam rangka pemerataan kesempatan peningkatan dan peningkatan mutu pendidikan, sistem pendidikan nasional. Hal ini terlihat dengan langkah yang ditempuh pemerintah dengan mengeluarkan suatu kebijakan berupa keputusan presiden nomor 34 tanggal 18 April tahun 1972 tentang tanggung jawab fungsional :

1. Menteri pendidikan dan kebudayaan bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan
2. Menteri tenaga kerja bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan dan latihan keahlian, kejuruan, tenaga kerja, PNS
3. Ketua lembaga Administrasi negara bertugas dan bertanggung jawab atas pembinaan pendidikan, latihan, selanjutnya, Kepres No.34 tahun 1972 ini dipertegas oleh inpres no.15 tahun 1974 yang mengatur operasionalnya.

Sementara dalam UU No.2 1987. Tidak lagi disebutkan dalam sekolah negeri, yang berarti tidak lagi membedakan sekolah negeri dan sekolah swasta dalam memberlakukan pelajaran agama. Konsekuensi dari kebijakan ini pada dataran operasional pendidikan telah dikeluarkan beberapa peraturan pemerintah, di tahun berikutnya, yaitu PP (Peraturan Pemerintah) no.27 tahun 1990 tentang pendidikan Prasekolah, PP No.28 tahun 1990 tentang pendidikan tinggi (dan telah disempurnakan PP no.22/1999). Semua peraturan tersebut mengatur pelaksanaan pendidikan agama di lembaga pendidikan umum, menjelaskan bahwa sejak diberlakukannya UU no.2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, lembaga-lembaga pendidikan islam menjadi bagian integral (sub-sistem) dari sistem

pendidikan nasional sehingga dengan demikian, kebijakan dasar pendidikan agama pada lembaga-lembaga pendidikan Islam adalah sebangun dengan kebijakan dasar pendidikan agama pada lembaga pendidikan.

Selain itu UU ini juga telah memuat ketentuan tentang hak setiap siswa untuk memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya, namun, SD, SLTP, SMU, SMK dan PLB yang berciri khas berdasarkan agama tertentu tidak diwajibkan menyelenggarakan pendidikan agama lain dari agama yang menjadi ciri khasnya. Inilah poin pendidikan yang kelak menimbulkan polemik dan kritik dari sejumlah kalangan, di mana para siswa dikhawatirkan akan pindah agama (berdasarkan agama yayasan/sekolah), karena mengalami pendidikan agama yang tidaksesuai dengan agama yang dianutnya. Kritik itu semakin kencang, dengan keluarnya Peraturan Pemerintah, No.29/1990, yang secara eksplisit menyatakan bahwa sekolah-sekolah menengah dengan warna agama tertentu tidak diharuskan memberikan pelajaran agama yang berbeda dengan agama yang di anut oleh masing-masing individu. UU No. 2 tahun 1989 itu dan peraturan pemerintah tersebut dinilai oleh sebagian kalangan sebagai UU yang tidak memberikan ruang dialog keagamaan di kalangan siswa. Ia juga memberikan peran tidak langsung kepada sekolah untuk mengkotak-kotakkan siswa berdasarkan agama.

Penguasa Orde Baru memang sadar betul bahwa salah satu upaya untuk melanggengkan kekuasaannya itu adalah dengan membangun sejarah sendiri, yaitu sejarah yang memperlihatkan kehebatannya. Sejarah versi Orde Baru ini kemudian dilanggengkan dan disosialisasikan melalui pendidikan. Orang yang lahir dan pernah mengenyam pendidikan pada Orde Baru dapat merasakan ketatnya system pendidikan Orde Baru. Dalam setiap jenjang pendidikan, mulai SD sampai Perguruan Tinggi, setiap peserta didik harus mengikuti penataran P4 (Pedoman, Pengalaman, dan Penghayatan Pancasila)

Di masa Orde Baru, pembangunan di bidang pendidikan mempunyai dua fungsi dalam keseluruhan kerangka pembangunan, yaitu :

1. Mengusahakan agar kesempatan mendapatkan pendidikan menjadi terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Merupakan aspek kuantitatif dari fungsi pendidikan dalam pembangunan.
2. Meningkatkan secara berangsur-angsur kualitas sumber daya manusia Indonesia melalui pendidikan yang bermutu. Merupakan aspek kualitatif dari fungsi yang sama.

Adapun pembangunan pendidikan di era orde baru, di dalam pelaksanaannya, juga terdapat hambatan yang dialami dalam pemerataan pendidikan masa ORBA :

1. Keragaman lokasi masyarakat diseluruh wilayah Indonesia. Ini membuat tugas pemerataan kesempatan pendidikan menjadi hal yang sangat sulit untuk direalisasikan dalam waktu yang sangat singkat.
2. Biaya pendidikan, meski biaya sekolah gratis tetapi orang tua juga harus memikul beban sekolah itu biaya pendidikan anak mereka misalnya dalam membeli buku-buku sekolah, seragam, dan juga SPP

Namun pemerintah juga selasu berusaha, salah satu cara yang ditempuh pemerintah adalah dengan mendirikan “SD InPres” atau sekolah dasar intruksi presiden, yang merupakan SD yang didirikan bukan atas dasar rencana pemerintah Daerah atau Departemen Pendidikan dan Kebudayaan melainkan SD yang didirikan atas Instruksi Presiden.P

Di tengah berkobarnya revolusi fisik, pemerintah Indonesia tetap membina pendidikan agama. Pembinaan agama tersebut secara normal instruksional dipercayakan kepada Departemen Agama dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karena itu, dikeluarkanlah peraturan-peratuarn bersama antara kedua departemen tersebut untuk mengelola pendidikanagama di sekolah-sekolah umum baik negeri maupun swasta.

Maka sejak itulah terjadi semacam dualisme pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan agama dan pendidikan umum. Di satu pihak Departemen Agama mengelola semua jenis pendidikan agama baik di sekolah-sekolah agama maupun di sekolah-sekolah umum. Keadaan seperti ini sempat dipertentangkan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak senang dengan adanya pendidikan agama, terutama golongan

komunis, sehingga ada kesan seakan-akan pendidikan agama khususnya Islam, terpisah dari pendidikan.

Padahal bila kita perhatikan UU sebelumnya tidaklah ada pemisahan seperti pada UU Nomor 4 tahun 1950 pada bab XII Pasal 20, yaitu :

1. Dalam sekolah-sekolah negeri diadakan pelajaran agama, orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut.
2. Cara penyelenggaraan pelajaran agama di sekolah-sekolah negeri di atur dalam peraturan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan, bersama-sama dengan Menteri Agama.

Dalam hubungan ini kementerian agama juga telah merencanakan rencana-rencana program pendidikan yang akan dilaksanakan dengan menunjukkan jenis-jenis pendidikan serta pengajaran Islamn sebagai berikut :

- 1) Pesantren klasik, semacam sekolah swasta keagamaan yang menyediakan asrama, yang sejauh mungkin memberikan pendidikan yang bersifat pribadi, sebelumnya terbatas pada pengajaran keagamaan serta pelaksanaan ibadah.
- 2) Madrasah diniyah, yaitu sekolah-sekolah yang memberikan pengajaran tambahan bagi murid sekolah negeri yang berusia 7 sampai 20 tahun
- 3) Madrasah-madrasah swasta, yaitu pesantren yang dikelola secara modern, yang bersamaan dengan pengajaran agama juga diberikan pelajaran-pelajaran umum.
- 4) Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN), yaitu sekolah dasar negeri enam tahun, dimana perbandingan umum kira-kira 1:2
- 5) Suatu percobaan baru telah ditambahkan pada Madrasah Ibtidaiyah Negeri (MIN) 6 tahun, dengan menambahkan kursus selama 2 tahun, yang memberikan latihan keterampilan sederhana.

BAB IV

DIKOTOMI PENDIDIKAN

(Analisis terhadap Kebijakan Pemerintah tentang Sistem Pendidikan di Indonesia)

A. Pengantar Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan

1. Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan

Duke dan Canady (1991) mengelaborasi konsep kebijakan dengan 8 arah pemahaman kebijakan:

- (1) Kebijakan sebagai penegasan maksud dan tujuan
- (2) Kebijakan sebagai sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan lain-lain pengaruh dalam lingkup kewenangannya,
- (3) Kebijakan sebagai panduan tindakan diskresional
- (4) Kebijakan sebagai strategi yang diambil untuk memecahkan masalah
- (5) Kebijakan sebagai perilaku yang bersanksi
- (6) Kebijakan sebagai norma perilaku dengan ciri konsistensi, dan keteraturan dalam beberapa bidang tindakan substantif
- (7) Kebijakan sebagai keluaran sistem pembuatan kebijakan
- (8) Kebijakan sebagai pengaruh pembuatan kebijakan, yang menunjuk pada pemahaman khalayak sasaran terhadap implementasi sistem.

Menurut Hough (1984), kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan. Bertolak dari konseptualisasi ini, misalnya, ujian nasional merupakan salah satu bentuk kebijakan pendidikan. Ujian nasional memadai untuk dikategorikan sebagai kebijakan karena: (1) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan, (2) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan, (3) merupakan program pemerintah, (4) merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pendidikan,

(5) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat, dampak dan atau konsekuensi, (6) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lembaga terkait.

2. Tahap Kebijakan Pendidikan

Aspek pertama yang patut dikaji dalam analisis kebijakan adalah mengenai tahapan proses kebijakan, yang biasanya secara teknis dibedakan dalam tiga tahapan, yaitu:

1. *Policy formulation* (perumusan kebijakan)

Perumusan kebijakan adalah Langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang dibuat itu di masa yang akan datang. Pada tahap ini dilakukan identifikasi masalah, pengenalan terhadap suatu masalah atau persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, masalah-masalah yang mendapat tempat dalam agenda publik serta agenda resmi, serta mobilisasi dan dukungan awal bagi strategi tertentu. Selanjutnya dilakukan eksplorasi berbagai alternatif, perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, otorisasi formal strategi tertentu seperti melalui proses legislasi, isu pengaturan atau penerbitan arahan-arahan.

2. *Policy implementation* (Pelaksanaan kebijakan)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan selanjutnya setelah tahap perumusan kebijakan. Tahapan ini merupakan tahapan dalam proses kebijakan yang sangat krusial, karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang sudah diputuskan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Pada tahap ini dilakukan interpretasi terhadap kebijakan dan aplikasinya terhadap kasus tertentu, serta pengembangan satu atau lebih program sebagai alternatif yang dipilih untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

3. *Policy evaluation* (penilaian kebijakan)

Evaluasi kebijakan yang merupakan tahapan akhir dalam proses kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa lepas begitu saja, kebijakan harus diawasi dan dinilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya (publik / masyarakat). Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yang selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, tujuan evaluasi adalah untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan tersebut. Bila kebijakan tidak berhasil atau hasilnya dinilai tidak diinginkan, maka perlu dilakukan perubahan mendasar berdasarkan umpan-balik, atau mengganti kebijakan tertentu dengan kebijakan baru.

Aspek kedua yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah konteks kebijakan. Ini harus dilakukan karena kebijakan tidak muncul dalam kehampaan, melainkan dikembangkan dalam konteks seperangkat nilai, tekanan, kendala, dan dalam pengaturan struktural tertentu. Kebijakan juga merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah tertentu, kebutuhan serta aspirasi yang berkembang.

Aspek ketiga yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah pelaku kebijakan. Aktor kebijakan pendidikan bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu: para pelaku resmi dan pelaku tak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor tak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan media. Dalam aktor kebijakan resmi, juga dibagi-bagi lagi tetapi mengikuti sistem pemerintahan negara yang dikaji mulai dari pejabat senior hingga partai politik, lembaga pendidikan, lain-lain lembaga terkait pendidikan, dan antar badan antar pemerintah.

Pada aktor informal, atau tak resmi, terdapat kelompok kepentingan, partai politik, serta media massa. Kelompok kepentingan ini antara lain serikat guru, asosiasi yang mewakili jenis atau jenjang pendidikan tertentu, asosiasi yang mewakili peserta

didik, asosiasi yang mewakili pimpinan perguruan tinggi, hingga asosiasi yang mewakili orangtua peserta didik.

Berdasarkan seluruh kajian yang dilakukan, memang tidak mungkin untuk disimpulkan secara umum. Namun demikian, jelas bahwa kadang-kadang kebijakan pendidikan secara terbuka dan hati-hati dihentikan, dimodifikasi, dihaluskan, atau diganti dengan kebijakan lain.

3. Implementasi Kebijakan Pendidikan

Grindle (1980) menempatkan implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administratif. Dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan, jelas bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun.

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik. Secara teoretik pada tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktik, perbedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi mungkin menyebabkan diperlukannya perubahan-perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Atau aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan ternyata perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

Lebih khusus lagi, dilihat dari sudut proses implementasi, keputusan-keputusan yang telah dibuat pada tahap rancangan atau perumusan berpengaruh terhadap lancar atau tidaknya implementasi. Hal ini kiranya akan menjadi jelas dengan mengambil contoh dampak tertentu yang ditimbulkan terhadap implementasi dari keputusan

untuk mengalokasikan sejumlah besar dana yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tertentu.

Perlu pula ditambahkan bahwa proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara perumusan tujuan. Dengan demikian perumusan keputusan atau mungkin bahkan tidak dirumuskan sama sekali mengenai macam kebijakan yang akan ditempuh serta macam program yang akan dilaksanakan merupakan faktor-faktor yang menentukan apakah program-program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan berhasil ataukah tidak.

Muatan dari pelbagai kebijakan kerap kali juga menentukan letak implementasinya. Implementasi beberapa kebijakan tertentu biasanya hanya melibatkan sejumlah kecil satuan-satuan pembuat keputusan kunci di tingkat nasional, misalnya aktor-aktor yang menduduki posisi-posisi puncak. Sebaliknya, ada pula kebijakan yang dilaksanakan oleh sejumlah besar pembuat keputusan yang posisinya bertebaran dalam wilayah geografis dan administratif yang luas, sekalipun biasanya hanya melibatkan suatu organisasi birokrasi tunggal. Di samping itu berbagai pejabat di daerah mungkin dilibatkan sebagai pelaksana-pelaksana dari program-program yang telah dirancang.

Semakin tersebar posisi implementasi, baik secara geografis maupun secara organisatoris-administratif, maka semakin sulit pula tugas-tugas implementasi suatu program. Sebabnya ialah karena makin banyak jumlah satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya.

Keputusan-keputusan yang dibuat pada saat perumusan kebijakan dapat pula menunjukkan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan berbagai program yang ada. Keputusan-keputusan demikian ini pada gilirannya akan dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan itu akan diwujudkan kelak kemudian hari. Dalam hubungan ini mungkin akan dapat dideteksi secara dini adanya perbedaan-perbedaan tertentu pada berbagai satuan birokrasi yang akan terlibat langsung dalam pengelolaan program. Perbedaan itu, misalnya dalam hal tingkat kemampuan administratif atau manajerialnya. Di antara berbagai satuan birokrasi itu mungkin

memiliki staf yang aktif, berkeahlian, dan berdedikasi tinggi terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas, sedangkan satuan-satuan birokrasi lainnya tidak.

Sementara itu, beberapa di antara satuan birokrasi tersebut mungkin akan mendapatkan dukungan yang lebih besar dari elite-elite politik yang berkuasa dan, karena itu, mereka dalam menjalankan tugasnya akan memiliki peluang yang lebih besar untuk mendapatkan sumber-sumber yang diperlukan. Di lain pihak, beberapa satuan birokrasi lainnya mungkin lebih mampu menanggulangi berbagai macam tuntutan dan kendala yang menghadang mereka.

Bentuk tujuan-tujuan kebijakan juga membawa dampak terhadap implementasinya. Dalam hubungan ini apakah tujuan-tujuan itu telah dirumuskan dengan jelas ataukah masih kabur, dan apakah pejabat-pejabat politik dan administrasi memiliki komitmen yang tinggi terhadap tujuan-tujuan tersebut ataukah tidak, pada akhirnya akan berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan proses implementasinya.

Dari berbagai penjelasan di atas, jelas bahwa muatan program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir implementasinya. Namun muatan program atau muatan kebijakan itu menjadi faktor yang berpengaruh karena dampaknya yang nyata atau yang potensial terhadap lingkungan sosial, politik dan ekonomi tertentu. Oleh sebab itu, penting sekali untuk memperhitungkan konteks atau lingkungan implementasi kebijakan.

Dalam proses implementasi atau pengadministrasian setiap program mungkin banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik tertentu serta banyak pihak yang mungkin berusaha keras untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. Berbagai pihak yang kemungkinan berpihak dalam implementasi program tertentu ialah para perencana tingkat nasional; para politisi tingkat nasional, regional dan lokal; kelompok-kelompok elite ekonomi, khususnya di tingkat lokal; kelompok-kelompok penerima program dan para pelaksana atau para birokrat pada tingkat menengah atau bawah. Aktor-aktor tersebut mungkin terlibat secara penuh ataukah tidak dalam

implementasi program tertentu sedikit banyak akan ditentukan oleh muatan program dan bagaimana bentuk pengadministrasian programnya.

Masing-masing aktor mungkin mempunyai kepentingan tertentu dalam program tersebut, dan masing-masing mungkin berusaha untuk mencapainya dengan cara mengajukan tuntutan-tuntutan mereka dalam prosedur alokasi sumber. Seringkali terjadi, tujuan-tujuan dari para aktor itu bertentangan satu sama lain dan hasil akhir dari pertentangan ini serta akibatnya mengenai siapa yang memperoleh apa, akan ditentukan strategi, sumber-sumber, dan posisi kekuasaan dari tiap aktor yang terlibat.

Apa yang diimplementasikan dengan demikian merupakan hasil suatu tarik-ulur kepentingan-kepentingan politik dan kelompok-kelompok yang saling berebut sumber-sumber yang langka, daya tanggap dari pejabat-pejabat pelaksana serta tindakan dari para elite politik yang kesemuanya itu berinteraksi dalam kelembagaan tertentu. Oleh karena itu analisis mengenai program-program tertentu berarti pula menilai kemampuan-kemampuan kekuasaan dari para aktor yang terlibat, kepentingan-kepentingan mereka dan strategi-strategi yang mereka tempuh untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan tersebut serta ciri-ciri pemerintahan dimana mereka berinteraksi. Hal ini pada gilirannya akan memudahkan penilaian terhadap peluang untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan maupun tujuan-tujuan program.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tersebut para pejabat akan dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu yang menyangkut lingkungan interaksi program dan administrasi program. Untuk itu pertama-tama para pejabat tersebut harus memusatkan perhatiannya pada masalah bagaimana mencapai konsistensi tujuan-tujuan yang termaktub di dalam kebijakan. Misalnya mereka harus berusaha mendapatkan dukungan dari para elite politik dan kesediaan dari instansi-instansi pelaksana, dari para birokrat yang ditugasi untuk melaksanakan program dari para elite politik pada tingkat rendah, serta dari pihak-pihak yang diharapkan menerima manfaat program tersebut. Selanjutnya mereka harus mampu merubah sikap menentang dari pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh program tersebut menjadi sikap menerima terhadapnya, serta mereka harus tetap waspada terhadap pihak-pihak

yang diabaikan oleh program tersebut, tetapi tetap bersikeras untuk memperoleh manfaat, khususnya terhadap usaha-usaha yang mungkin mereka lakukan untuk menggerogotinya. Upaya untuk menumbuhkan kesediaan bahkan kepatuhan dari berbagai pihak tersebut di atas boleh jadi berarti semakin banyak dilakukan negosiasi, akomodasi, dan lagi-lagi konflik tertentu. Namun, jika keseluruhan tujuan-tujuan kebijakan tersebut ingin diwujudkan, maka sumber-sumber yang dipakai untuk mendapatkan kesediaan itu tidak perlu harus mengorbankan dampak atau sasaran pokok dari program.

Sisi lain dari masalah pencapaian tujuan-tujuan kebijakan dan program dalam suatu lingkungan tertentu ialah daya tanggap. Idealnya lembaga-lembaga publik semisal birokrasi harus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari pihak-pihak yang mereka harapkan menerima manfaat sebagai upaya untuk melayaninya sebaik mungkin. Tambahan pula, tanpa adanya daya tanggap tertentu selama implementasi, pejabat-pejabat pemerintah akan tidak mempunyai informasi yang memadai guna mengevaluasi prestasi dan keberhasilan suatu program.

Dalam banyak hal, daya tanggap mungkin pula berarti bahwa tujuan-tujuan kebijakan tidak tercapai karena adanya campur tangan individu-individu atau kelompok-kelompok yang sama, baik dalam rangka untuk mendapatkan barang dan layanan tertentu dalam jumlah yang lebih besar ataupun untuk menghambat jalannya program tertentu yang boleh jadi tidak mereka terima sebagai sesuatu yang bermanfaat. Bagi administrator-administrator kebijakan masalahnya dengan demikian adalah bagaimana menciptakan situasi yang kondusif dan menjamin adanya respon yang memadai guna memungkinkan keluwesan, dukungan, dan umpan balik selama proses implementasi program, sementara pada saat yang sama tetap mengusahakan adanya kontrol yang memadai atas distribusi sumber-sumber yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan itu.

Untuk membuat keseimbangan semacam itu jelas bukan merupakan pekerjaan yang gampang, karena membutuhkan kejelian politik tertentu dalam memperhitungkan berbagai kemungkinan tanggapan yang muncul dari para aktor

yang terlibat serta kemampuan , mereka untuk menggagalkan tujuan-tujuan program. Oleh sebab itu, maka agar supaya efektif, para pelaksana haruslah mempunyai kecakapan dalam seni berpolitik serta harus mempunyai pemahaman yang baik mengenai lingkungan di mana mereka berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik dan program-programnya.

Masalah-masalah ideologi, kebudayaan, aliensi politik dan peristiwa-peristiwa merupakan faktor-faktor lingkungan lainnya yang mungkin membawa dampak tertentu terhadap proses implementasi kebijakan publik. Lebih lanjut, karena program-program apa pun tidaklah diimplementasikan dalam keadaan terisolasi dari kebijakan-kebijakan publik lainnya, maka keberhasilan suatu program tertentu akan dengan mudah dipengaruhi oleh prioritas-prioritas dari pejabat-pejabat politik ataupun hasil akhir dari program-program lainnya. Faktor-faktor tersebut menegaskan bahwa program-program yang muatannya serupa mungkin akan diimplementasikan secara berbeda jika lingkungan di mana program tersebut dilaksanakan amat berlainan.

4. Permasalahan Analisis dan Penilaian Kebijakan

Mengikuti kerangka kerja analisis dan penilaian kebijakan publik (*a framework for public policy analysis and policy evaluation*) Theo Jans (2007), dapat dikenali dua kelompok permasalahan kebijakan.

Kelompok permasalahan pertama meliputi: (1) kajian tentang bagaimana, mengapa, dan apa pengaruh yang timbul dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (*the study of 'how, why and to what effect governments pursue particular courses of action and inaction*), (2) kajian tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan perbedaan-perbedaan apa yang timbul karenanya (*what governments do, why they do it, and what difference does it make*), dan (3) kajian tentang sifat dasar, sebab-sebab, dan akibat kebijakan publik (*the study of the nature, causes, and effects of public policies*).

Kelompok permasalahan kedua meliputi: (1) kajian tentang bagaimana masalah-masalah dan isu-isu disusun dan dirumuskan (*how are problems and issues de-*

fined and constructed?), (2) kajian tentang bagaimana kebijakan ditempatkan dalam agenda politik dan kebijakan (*how are they placed on political and policy agenda?*), (3) kajian tentang bagaimana pilihan-pilihan kebijakan muncul (*how policy options emerge?*), (4) kajian tentang bagaimana dan mengapa pemerintah melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*how and why governments act or do not act?*), dan (5) kajian tentang apa saja akibat yang timbul dari kebijakan pemerintah (*what are the effects of government policy?*).⁷¹

B. Pembahasan

1. Analisis Kebijakan Pemerintah kolonial Belanda Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia.

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Belanda mulai menjajah Indonesia pada tahun 1619 M, yaitu ketika Jan Pieter Zoon menduduki Jakarta, dan dilawan oleh Sultan Agung Mataram yang bergelar Sultan Abdurrahman Khallifatullah Sayadin Panotogomo. Sejak dari zaman VOC kedatangan mereka di Indonesia sudah bermotif ekonomi, politik dan agama. Dalam hak actroi VOC terdapat suatu pasal yang berbunyi sebagai berikut: Badan ini harus berniaga di Indonesia dan bila perlu berperang. Dan harus memperhatikan perbaikan agama kristen dengan mendirikan sekolah.⁷²

Apapun yang diperbuat pemerintahan belanda di Indonesia ini tidak terlepas dari kepentingan penjajahan dan untuk melanggengkan kekuasaanya

Kebijakan yang mencerminkan dikotomisasi

Ketika Van Den Bos menjadi gubernur Jendral Belanda di Jakarta pada tahun 1831, keluarlah kebijaksanaan bahwa sekolah-sekolah gereja dianggap dan diperlukan sebagai sekolah pemerintah. Departemen yang mengurus pendidikan dan keagamaan dijadikan satu. Dan di tiap daerah keresidenan didirikan satu sekolah agama kristen.

75. Dr.H.Helmiyati.M.Ag, Pengantar Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan

72 .Reja mulya Harjo, *pengantar pendidikan*,(Jakarta; PT.Raja grafindo Persada,2007), hlm. 26

Dengan demikian jelas terlihat, meskipun Belanda mendirikan sekolah untuk kalangan pribumi, tapi semua adalah demi kepentingan mereka semata. Jiwa dari surat ederan yang di buat oleh Van Den Capellen tersebut adalah menggambarkan tujuan dari didirikannya Sekolah Dasar pada zaman itu. Pendidikan Agama Islam yang telah ada dipondok pesantren, masjid dan mushalla atau yang lainnya dianggap buta huruf latin, yang secara resmi menjadi acuan pada waktu itu.

Disini sudah tampak dengan jelas kebijakan pendidikan belanda sebagai awalnya dikotomi pendidikan di Indonesia.

Melalui sistem dualistik diskriminatif dan setralistik tersebut ,tentu akan memberikan kemudahan bagi pemerintahan Belanda untuk mengawasi dan mengontrol rakyat pribumi dalam melancarkan misinya, sebab Belanda sangat mencurigai umat Islam dalam perjuangannya di ilhami oleh ajaran Islam itu sendiri.

Karena indonesia merupakan negara yang mayoritas beragama Islam, Agama Islam secara terus menerus menyadarkan pemeluknya bahwa mereka harus membebaskan diri dari cengkraman pemerintah kafir. Karena selama ini Belanda mungkin menyadari bahwa perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia selama ini di ilhami oleh inspirasi ajaran Islam itu sendiri.

Politik yang dijalankan pemerintahan belanda terhadap rakyat Indonesia yang mayoritas beragama Islam sebenarnya didasarkan oleh adanya rasa ketakutan, serta panggilan agamanya yaitu kristen dan kolonialismenya. Sehingga dengan begitu mereka menerapkan berbagai peraturan dan kebijakan, di antaranya:

- 1). Pada tahun 1882 pemerintah Belanda membentuk suatu badan khusus yang bertugas untuk mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan Islam yang mereka sebut Priesteraden. Dari nasihat badan inilah maka pada tahun 1905 pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan baru yang isinya bahwa orang yang memberikan pengajaran atau pengajian agama Islam harus terlebih dahulu meminta izin kepada pemerintah Belanda.

2). Tahun 1925 keluar lagi peraturan yang lebih ketat terhadap pendidikan agama Islam yaitu bahwa tidak semua orang boleh memberikan pelajaran mengaji terkecuali telah mendapat rekomendasi atau persetujuan pemerintah Belanda.

3). Kebijakan pemerintah Belanda banyak menghambat perkembangan pendidikan Islam, termasuk pemberian pendidikan agama disekolah umum walaupun masalah tersebut telah sering dilontarkan dalam rapat *Volksraad*. Penetapan Ordonansi Guru di pemerintah Belanda pada awal abad ke-20 (1905 dan 1925) merupakan bukti upaya pengembirian pengembangan Islam melalui pendidikan.³

73

Pendidikan penjajah Belanda dalam banyak hal sangat berbeda dengan pendidikan tradisional Islam. Belanda tidak memberikan tekanan sama sekali pada

pengetahuan keagamaan⁷⁴ karena memfokuskan perhatian pendidikan itu pada kepentingan duniawi. Sehingga timbul dikotomi diskriminasi dalam pendidikan agama Islam. Dan selanjutnya tahun 1905 Belanda memberikan aturan kepada setiap guru agama harus mendapat izin dari Belanda. Sselanjutnya tahun 1925 muncul peraturan baru, tidak semua kyai boleh memberikan pelajaran agama, kolonial Belanda juga membuat kebijakan hanya menerima pegawai/pekerja bagi yang sekolah disekolah yang didirikannya⁷⁵, dan tidak menerima yang berasal tamatan sekolah agama. Kebijakan yang dibuat Belanda tersebut bertujuan untuk kepentingan kekuasaannya, Belanda menyadari bahwa Islam memiliki semangat jihad, kalau dibangkitkan oleh guru-guru agama akan mengancam kekuasaan mereka.

Zakiah Drajat mengungkapkan pada masa pemerintahan Belanda pendidikan agama Islam tidak diberikan disekolah – sekolah negeri dengan alasan pemerintah bersikap netral untuk tidak mencampuri urusan agama, karena pendidikan agama merupakan tanggung jawab keluarga, sehingga tiap usulan wakil – wakil rakyat pribumidi *volksraad* agar memasukan pelajaran agama Islam dipeguruan umum

73 Dr. Nurhayati Djamas, M.A. *Dinamika pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada 2009), hlm. 124

74 Haidar Puutra Daulai, *Historisitas dan eksistensi pesantren, Sekolah dan madrasah* (Yogyakarta: Tiara wacana, 2001), hlm.2

75 Mansur, *Pendidikan dan globalisasi*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm.32

selalu ditolak, yang diizinkan hanya di sekolah – sekolah partikler (swasta) yang berdasarkan keagamaan.⁷⁶

Sebenarnya hal ini merupakan akal licik Belanda saja agar pendidikan agama Islam tidak berkembang dan semangat keislaman pribumi semakin menipis agar semangat jihadnya berkurang dalam menghadapi penjajahan yang di renjanakannya, serta ditambah dengan rasa kecurigaannya yang sangat berlebihan terhadap rakyat yang memeluk agama Islam.

Pemerintah Belanda sendiri, yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan bagi pribumi, membentuk dua lembaga, yaitu Departemen *van Onderwijst Eerendinst* untuk mengawasi pengajaran agama disekolah umum dan Depaartemen *van Binnenlandsche Zakem* untuk pendidikan Islam di lembaga pendidikan Islam.⁷⁷

Kebijakan Pendidikan Belanda Yang Memberi Sedikit Ruang Gerak Terhadap Pendidikan Islam

1. Selanjutnya atas saran Prof. Snouch Hurgronje untuk menghadapi perlawanan umat Islam yang sejak kedatangannya sudah beraksi menentang

kehadirannya dengan paham jihadnya itu maka setelah Snouch Hurgronje mempelajari Islam sebagai suatu politik untuk mencari celah-celah kelemahan umat Islam di Indonesia pada akhirnya pemerintahan Hindia Belanda atas saran Snouc Hurgronje membuat kebijaksanaan antara lain;

- 1). Menyarankan kepada pemerintah Belanda agar netral terhadap agama, yakni tidak campur tangan dan tidak memihak kepada salah satu agama yang ada. Menurut Snouch Hurgronje fanatisme Islam akanluntur sedikit demi sedikit melalui proses pendidikan secara evolusi.

⁷⁶ Zakiah Darajat,dkk, Ilmu pendidikan Islam,(Jakarta: Bumi Aksara,1992),hlm.90-91

⁷⁷ Ibid, hlm. 55.

2).Pemerintah Belanda diharapkan dapat membendung Pan Islamisme yang sedang berkembang di Timur tengah, dengan jalan menghalangi masuknya buku atau brosur lain dari luar ke wilayah Indonesia,

mengawasi kontak langsung tokoh – tokoh Islam Indonesia dengan tokoh luar,serta membatasi dan mengawasi orang –orang yang pergi ke Mekah,bahkan kalau memungkinkan melarang sama sekali. Kareana dikhawatirkan pengalaman yang ia dapatkan diluar akan mereka bawa pulang ke Indonesia dan mempengaruhi kekuasaan klonial.

Demikianlah beberapa kebijakan klonial belanda terhadap pendidikan dan umat Islam.Apabilipa kita perhatikan peraturan – peraturan pemerintah belanda yang sedemian ketat dan keras tersebut untuk menjadikan pendidikan Islam menjadi porak poranda dan lumpuh, namu apa yang terjadi dengan pendidikan yang diterima oleh segelintir umat Islam dengan peraturan yang sedemikian rupa itu mampu membuka mata apa yang disaksikan dalam sejarah justru adalah keadaan yang sebaliknya. Masyarakat islam pada zaman itu laksana air bah yang mengalir yang sulit untuk dibendung.

2. Analisis Kebijakan Klonial Jepang terhadap Pendidikan Islam di Indonesia

Bila kita bandingkan sikap penjajaha Jepang terhadap pendidikan Islam ternyatalebih lunak,sehingga ruang gerak pendidikan islam lebih bebas ketmbang zaman klonial belanda, sekalipun semuanya itu tak terlepas dari kepentingan penjajahnya. Tampaknya jepang tidak begitu menghiraukan masalah agama, yang penting begi mereka adalah demi keperluan memenangkan perang Asia timur Raya, jika perlu pemuka gama diberi keleluasaan dalam mengembangkan pendidikanya.

Terlebih lagi pada tahap permulaan, pemerintah Jepang menampakan diri seolah- olah membela kepentingan Islam, yang merupakan siasat untuk kepentingan perang dunia kedua. Untuk medekati umat Islam, mereka menempuh beberapa

kebijakan yang memiliki implikasi luas terutama bagi sistem pendidikan di era kemerdekaan. Hal – hal tersebut antara lain:

1. Dijadikanya bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi pengantar pendidikan yang sebelumnya bahasa Belanda.
2. Kantor urusan agama yang ada pada zaman Belanda disebut kantor *Voor Islamitische Zaken* yang dipimpin oleh orang orientalis Belanda, diubah oleh Jepang menjadi kantor Sumubi yang dipimpin oleh umat Islam sendiri yaitu KH.Hasyim Asy'ari dari Jombang dan di daerah– daerah juga dibentuk Sumuka.
3. Pondok pesantren yang besar – besar sering kali mendapat kunjungan dan bantuan dari penbesar – pembesar Jepang.
4. Sekolah negeri diberi pelajaran budi pekerti yang isinya identik dengan pelajaran agama.
5. Pemerintah Jepang mengizinkan berdirinya sekolah tinggi Islam di Jakarta yang dipimpin oleh KH.Wahid Hasyim, Kahar Muzakki dan Bung Hatta.
6. Dizinkan ulama dan pemimpin nasionalis membentuk barisan Pembela Tana Air(PETA) yang belakangan menjadi jika bakal TNI di zaman kemerdekaan.
7. Diizinkan Majelis Pendidikan Islam A'la Indonesia (MUI) terus beroperasi, sekalipun kemudian dibubarkan dan diganti dengan Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi) yang menyertakan dua ormas besar Islam Muhammadiyah dan NU. 8

Berdasarkan sistem pendidikan diatas,tampak dengan jelas perubahan sistem pendidikan yang berbeda jauh dari sistem pendidikan di zaman Belanda yang bersifat diskriminatif, dualistik yang tidak menghargai pendidikan Islam bahkan selalu menaruh kecurigaan. Namun pada zaman penjajahan Jepang pendidikan Islam diperhatikan dan dibantu dan dibiarkan berkembang tanpa ada rasa curiga, sekalipun semuanya itu tetap dengan tujuan untuk

kepentingan mereka, setidaknya pendidikan Islam dapat tumbuh dan berkembang seperti pendidikan umum lainnya.

Disamping itu pada masa pendudukan Jepang juga, ada suatu hal yang menjadi keistimewaan yang didapat dalam dunia pendidikan, bahwa sekolah –sekolah telah siseragamkan meskipun sekolah – sekolah swasta, seperti sekolah Muhammadiyah, Tamansiswa dan lain- lain serta diizinkan terus berkembang, sekalipun dengan pengaturan yang ditetapkan Jepang.

Sementara di bidang Madrasah pada masa pendudukan Jepang ini, dibangun dengan gencar – gencarnya mumpung ada angin segar yang diberikan oleh Jepang. Kesempatan ini tidak disia – siakan oleh umat Islam, hal ini dapat dilihat di Sumatra yang terkenal dengan Madrasah Awaliyah yang diilhami Majelis Islam Tinggi.

3. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Orde Lama dan Implikasinya terhadap pendidikan Islam

1.1.Latar belakang

Pada masa awal kemerdekaan , telah terjadi perubahan yang sangat drastis dari pendidikan kolonial yang elitis kearah pendidikan Nasional yang demokratis.

Telah merupakan suatu harapan untuk mendapatkan payung kebijakan pemerintah yang memberikan perhatian terhadap pendidikan Islam sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam, karena pada masa pemerintahan kolonial, kebijakan pemerintahan Belanda banyak menghambat perkembangan pendidikan Islam, termasuk pemberian pendidikan agama di sekolah umum walaupun masalah tersebut telah sering dilontarkan. Penetapan Ordonansi Guru oleh pemerintahan Belanda pada awal abad ke 20 merupakan bukti pelecehan terhadap perkembangan pendidikan Islam.

Akibat dari kebijakan Belanda yang diskriminatif dan duliistik, menyebabkan umat islam indonesia banyak ketinggalan dalam segala hal.

Dengan kenyataan yang demikian timbullah kesadaran yang mendalam bagi umat Islam untuk meperjuangkan hanknya sebagai warga negara.

1.2.Pembahasan

Pada awal kemerdekaan, Mentri Pendidikan dan Pengajaran pada kabinet pertama, yaitu KH.Dewantara, menyampaikan gagasan bahwa pendidikan agama dan budi pekerti perlu diberikan di sekolah – sekolah negri. Selanjutnya pada rapat tanggal 27 Desember 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) meyarankan kepada pemerintah agar “pengajaran agama mendapatkan tempat yang teratur dan saksama, hingga cukup mendapatkan perhatian yang semestinya dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan golongan berkehendak untuk mengikuti kepercayaan yang diperlukan.” Pada kabinet berikutnya , ketika MR. Suwandi yang menjabat sebagai Mentri Pendidikan dan Pengajaran , Panitia Penyidik Pengajaran RI yang dipimpin Ki Hajar Dewantara bertugas merencanakan susunan sekolah-sekolah, menetapkan bahan pengajaran yang bersifat praktis, serta menyiapkan rencana pengajaran untuk tiap sekolah. Dalam laporan yang disusun panitia tersebut pada tanggal 2 Juli 1946 diusulkan beberapa runusan yang berhubungan dengan pendidikan agama, yaitu:

1. Hendaknya pengajaran agama diberikan pada semua sekolah pada jam sekolah.
2. Guru agama disediakan dan dibayar oleh pemerintah.
3. Pendidikan agama mulai diberikan pada kelas empat Sekolah Dasar (Sekolah Rakyat).
4. Pendidikan agama diberikan seminggu sekali pada jam tertentu.

5. Para guru agama diangkat oleh Kementrian Agama.
6. Para guru-guru agam diharuskan pula cukup dalam hal pengetahuan umum karena itu karena itu diperlukan latihan bagi guru-guru agama.
7. Pemerintah menyediakan buku-buku untuk pengajaran agama.⁷⁸

Apabila kita perhatikan kebijakan pemerintah ini menurut penulis, sangat lunak dan berhati – hati sekali. Hal ini dapat kita pahami kelunakan dan kehatian pemerintah sa’at itu disebabkan karena berada dalm keadaan yang belum stabil, dan belum memungkinkan untuk membuat suatu kebijakan yang kuat karena memikirkan berbagai golongan politik yang ada pada waktumitu.

Sebagai tindak lanjut dari usulan Panitia Penyelidik penganjuran tersebut, pada tanggal 12 Desember 1946, pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri pendidikan, pengajaran dan kebudayaan dengan Menteri Agama yang menetapkan penyelenggaraan pengajaran agama di sekolah rendah (SR) yang dimulai sejak kelas empat dan berlaku mulai tanggal 1 Januari 1947.⁷⁹

Selanjutnya SKB dua menteri ini diperkuat oleh UU no.4 tahun 1950 TENTANG Dasar Dasar Pendidikan dan Pengajaran di seluruh Indonesia seperti yang di jelaskan pada BAB XII ,”*Tentang pelajaran agama di sekolah negeri.pasal 20 ayat 1, Dalam sekolah – sekolah negeri diadakan pelajran agama orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajarn tersebut.*⁸⁰

Dari uraian diatas dapat diambil suatu kesimpulan tentang kebijakan pemerintah orde lama terhadap pendidikan Islam di Indonesia ,antara lain;

1. Lahirnya SKB 2 Menteri ini merupakan prujudan keberhasilan dari perjuangan umat Islam dalam memperjuangkan pendidikan agama di sekolah- sekolah.

⁷⁸ 9.Husni Rahim, *Arah baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2000), hlm. 58-59.

⁷⁹ Nurhayati, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca kemerdekaan*, Op-cit, hlm. 126

⁸⁰ Abu ahmadi, *Sejarah Pendidikan*, Op-cit, hlm. 171

2. Berdasarkan SKB 2 Menteri dan UUD 1950 tersebut merupakan landasan kebijakan pemerintahan RI setelah kemerdekaan yang memberikan tempat resmi bagi penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri oleh pemerintah sampai lahirnya UU No2 tahun 1989. sekaligus merupakan pengintegrasian antara umum dengan ilmu agama.
3. Namun sebaliknya kebijakan tersebut dapat juga dipandang sebagai awal dualisme pengelolaan pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan umum yang dikelola Departemen Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dan pendidikan agama yang dikelola oleh pihak Departemen Agama.

4. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Orde Baru .

4.1 Tela'ah Atas Lahirnya SKB 3 Menteri Tahun 1975 dan Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

4.1.1 Latar Belakang

Sejak ditumpasnya G 30 S/PKI pada tanggal 1 Oktober 1965, bangsa Indonesia telah memasuki fase baru yang kita namakan Orde Baru

Orde Baru adalah :

- a. Sikap mental yang positif untuk menghentikan dan mengoreksi segala penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945
- b. Memperjuangkan adanya suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material dan spritual melalui pembangunan
- c. Sikap mental mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen³

Dengan demikian, Orde Baru bukanlah merupakan golongan tertentu, sebab Orde Baru bukan berupa pengelompokan fisik. Perubahan Orde Lama (sebelum 30 September 1965) Ke Orde Baru berlangsung melalui kerja sama

erat antara pihak ABRI atau Tentara dan Gerakan-gerakan Pemuda, yang disebut Angkatan 1966. Para pemuda itu bergabung dalam KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia) dan KAPRI (Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia)

Pada masa awal pemerintahan Orde Baru, kebijakan mengenai madrasah masih belum dianggap sebagai bagian dari sistem pendidikan secara nasional, akan tetapi madrasah menjadi lembaga otonom di bawah pengawasan Menteri Agama

Ketika Departemen Agama didirikan, salah satu tugas bagian pendidikan adalah mengadakan suatu sekolah yang akan menjadi contoh bagi orang-orang atau organisasi yang ingin mendirikan sekolah secara partikelir (swasta). Pendirian madrasah negeri merupakan sisi lain dari bentuk bantuan dan pembinaan terhadap madrasah swasta.

4.1.2 Penbahasan.

1. Lahirnya SKB 3 Menteri Tahun 1975

Pada tanggal 18 April tahun 1975, presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972 tentang Tanggung Jawab Fungsional Pendidikan dan Nasional[#] . Dua tahun berikutnya, Keppres itu dipertegas dengan Instruksi Presiden No.15 tahun 1974 yang mengatur realisasinya.

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam, termasuk madrasah, keputusan ini menimbulkan masalah. Padahal dalam Tap MPRS No. 27 tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan Nasional. Selain itu, dalam Tap MPRS No. 2 tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama.

Kebijakan Keppres 34/1972 yang kemudian diperkuat dengan Inpers 15/1974 menggambarkan ketegangan yang cukup keras dalam hubungan madrasah dengan pendidikan nasional. Ketegangan ini wajar saja muncul

dan dirasakan oleh umat Islam. Betapa tidak, pertama, sejak diberlakukannya UU No.4 tahun 1954, masalah madrasah dan pesantren tidak dimasukkan dan bahkan tidak disinggung sama sekali, yang ada hanya masalah pendidikan agama di sekolah (umum). Dampaknya madrasah dan pesantren dianggap berada di luar sistem. Kedua, umat Islam pun “curiga” bahwa mulai muncul sikap diskriminasi terhadap madrasah dan pesantren.

Dengan munculnya reaksi dari umat Islam ini disadari oleh pemerintah Orde Baru, kemudian pemerintah mengambil kebijakan yang lebih operasional dengan kaitannya dengan madrasah, yaitu melakukan pembinaan mutu pendidikan madrasah. Sejalan dengan perbaikan mutu madrasah inilah, pada tanggal 24 maret 1975 dikeluarkan kebijakan berupa surat keputusan bersama (SKB) Menteri, yang ditandatangani Menteri Agama (Prof.Dr. Mukti Ali), Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Letjen TNI Dr.Teuku Syarif Thateb), dan Menteri Dalam Negeri (Jend. TNI Purn. Amir Mahmud).

SKB 3 Menteri ini dapat dipandang sebagai model solusi yang memberikan pengakuan eksistensi madrasah serta memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif. Sejumlah diktum dari SKB 3 Menteri memang memperkuat posisi madrasah, yaitu;

1. Madrasah meliputi 3 tingkat; MI setingkat SD, MTS setingkat dengan SMP, dan MA setingkat dengan SMA.
2. Ijazah madrasah dinilai sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat.
3. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umum yang setingkat lebih atas.
4. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat.

2. Madrasah PascaSKAB 3 Menris

Dengan ditertibkannya SKB 3 Menteri tahun 1975 yang bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan madrasah, dan diterapkan kurikulum baru pada tahun 1976 sebagai realisasi SKB 3 Menteri tersebut, SKB 3 Menteri itu memberikan nilai positif dengan menjadikan status madrasah yang sejajar dengan sekolah-sekolah umum. Sisi positif lain dari SKB 3 Menteri telah mengakhiri reaksi umat Islam yang menilai pemerintah terlalu jauh mengintervensi kependidikan Islam yang telah lama dipraktikkan umat Islam. Dengan berlakunya SKB 3 Menteri, maka kedudukan madrasah memang telah sejajar dengan sekolah-sekolah umum. Dari segi organisasi, madrasah sama dengan sekolah umum, dari segi jenjang pendidikan, MI,MTS, dan MA sederajat dengan SD,SMP,SMA.

Subtansi dan pembakuan kurikulum sekolah umum dan madrasah ini antara lain :

1. Kurikulum sekolah umum dan madrasah terdiri dari program inti dan program khusus
2. Program ini untuk memenuhi tujuan pendidikan sekolah umum dan madrasah secara kualitatif
3. Program khusus (pilihan) diadakan untuk memberikan bekal kemampuan siswa yang akan melanjutkan ke Perguruan Tinggi bagi sekolah dan madrasah tingkat menengah atas
4. Pengaturan pelaksanaan kurikulum sekolah dan madrasah mengenai sistem kredit, bimbingan karier, ketuntasan belajar dan sistem penilaian adalah sama

5. Hal-hal yang berhubungan dengan tenaga guru dan sarana pendidikan dalam rangka keberhasilan pelaksanaan kurikulum akan diatur bersama oleh kedua departemen tersebut⁸¹

MAPK (Madrasah Aliyah Program Khusus)

Sejak SKB 3 Menteri tahun 1975 dikeluarkan dan diteruskan dengan SKB 2 Menteri Tahun 1984, secara formal madrasah sebenarnya sudah menjadi sekolah umum yang menjadikan pendidikan agama sebagai ciri kelembagaannya. Ada semacam dilema bagi madrasah sejak saat itu, dimana satu pihak materi pengetahuan umum bagi madrasah secara kuantitas dan kualitas mengalami peningkatan, tapi dilain pihak penguasaan murid terhadap ilmu agama, terutama seperti bahasa Arab, menjadi serba tanggung, karenanya kalau mengharapakan lainnya figur-figur ki'ai atau ulama dari madrasah tersebut, tentu saja adalah hal yang terlalu riskan.

Menyadari akan hal itu, pemerintah berusaha mengadakan terobosan-terobosan dan usaha tersebut terealisasi dengan keinginan pemerintah mendirikan Madrasah Aliyah yang bersifat khusus, yang kemudian dikenal dengan nama Madrasah aliyah Program Khusus (MAPK)

Kelahiran MAPK yang didasari dengan Keputusan Menteri Agama No. 73 tahun 1987, tepatnya pada masa Prof. Dr. Munawir Sjadzali, MA menjabat sebagai Menteri Departemen Agama selama dua periode (1983-1993). Sistem pendidikan madrasah menjadi perhatian beliau di masa jabatannya. Selama ini madrasah masih dianggap sebagai lembaga pendidikan “kelas dua” dibandingkan sekolah umum. Fasilitas yang minimal, lokasi yang kebanyakan perdesaan, dan kurikulum yang tidak seimbang antara pendidikan agama dan umum, menyebabkan lembaga ini tidak banyak menghasilkan bibit unggul bagi IAIN. Untuk itu beliau meninjau kembali SKB 3 Menteri tahun 1975, antara lain menetapkan bahwa madrasah harus bermuatan

81 Saleh, Abdurahman, *Kurikulum Baru Madrasah Negeri dan Relevansinya dengan SKB 3 Menteri*, Sarana Pelaksanaan Kurikulum Baru Madrasah Negeri, Proyek Penelitian Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 1975

70% pengetahuan umum dan 30% pengetahuan agama, dengan harapan agar madrasah sederajat dengan sekolah umum, terutama dari segi kurikulum.

Sasaran utama dari program ini adalah :

1. Siswa Aliyah yang berasal dari keluarga yang tidak mampu dalam aspek pembiayaan
2. Siswa yang menjadikan madrasah Aliyah sebagai terminal / tidak melanjutkan ke perguruan tinggi.
3. Siswa yang setelah tamat menjadi pencari kerja. atas dasar pemikiran tersebut maka ditetapkan visi MAPK menyiapkan SDM yang terampil, mandiri, religius dan berwawasan kedepan

Adapun tujuan utama dibukanya program ini adalah:

- a. Untuk memenuhi kebutuhan tenaga ahli dibidang agama Islam sesuai dengan tuntunan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan mutu pendidikan pada madrasah Aliyah
- b. Untuk menyiapkan lulusan agar memiliki kemampuan dasar yang diperlukan bagi pengembangan diri sebagai ulama yang intelek
- c. Menyiapkan lulusan sebagai calon mahasiswa IAIN atau PTAI lainnya termasuk calon mahasiswa Universitas Al-azhar Mesir.

4. Implikasi SKB 3 Menteri

Implikasi SKB 3 Menteri 1975 ini antara lain :

- a. Aspek Lembaga

Madrasah yang dianggap sebagai lembaga pendidikan tradisional, telah berubah dan membuka peluang bagi kemungkinan siswa-siswa madrasah memasuki wilayah pekerjaan pada sektor modern. Lebih dari itu madrasah juga telah mendapat pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. Dan secara tidak langsung hal ini

memperkuat dan memperkuat Departemen Agama dalam struktur pemerintahan, karena telah ada legitimasi politis pengelolaan madrasah.

d. Aspek Kurikulum

Karena diakui sejajar dengan sekolah umum, maka komposisi kurikulum madrasah harus sama dengan sekolah, berisi mata pelajaran dengan perbandingan 70% mata pelajaran agama. Efeknya adalah bertambahnya beban yang harus dipikul oleh Madrasah. Disatu pihak ia harus memperbaiki mutu pendidikan umumnya setaraf dengan standar yang berlaku disekolah. Dilain pihak, bagaimanapun juga madrasah harus menjaga agar mutu pendidikan agamanya tetap baik.

e. Aspek Siswa

Dalam SKB 3 Menteri ditetapkan bahwa :

- 1) Ijazah siswa madrasah mempunyai nilai sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat
- 2) Siswa madrasah dapat berpindah kesekolah umum yang setingkat, dan
- 3) Lulusan madrasah dapat melanjutkan kesekolah umum yang lebih atas.

f. Aspek Masyarakat

SKB 3 Menteri telah mengakhiri reaksi keras umat Islam yang menilai pemerintah terlalu jauh mengintervensi kependidikan Islam yang telah lama dipraktikkan umat Islam atas dasar semangat pembaruan dikalangan umat Islam. Tentunya semua ini karena madrasah adalah wujud riil dari partisipasi masyarakat (*community participation*) yang peduli pada nasib pendidikan bagi anak bangsanya. Hal ini terbukti jelas dengan persentase madrasah yang berstatus swasta jauh lebih banyak (91%) dibandingkan dengan yang berstatus negeri (9%). Trend pengelolaan pendidikan yang semakin menitik beratkan pada peningkatan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya akan menuntut para pengelola madrasah agar mampu terlepas dari berbagai ketergantungan. Dengan kembali pada khithbah madrasah sebagai lembaga

pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*), maka madrasah hanya tinggal maju satu tahap ke depan yakni memberdayakan partisipasi masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Untuk menunjang suksesnya pendidikan berbasis masyarakat, maka peranan masyarakat sangat besar sekali. Masyarakat sebagai obyek pendidikan sekaligus juga akan menjadi subyek pendidikan. Sebagai obyek pendidikan, masyarakat merupakan sasaran garapan dari dunia pendidikan dan sebagai subyek pendidikan, masyarakat berhak mendesain model pendidikan sesuai dengan potensi dan harapan yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Lebih dari itu sebagai subyek pendidikan, masyarakat juga bertanggung jawab terhadap prospek, termasuk dana pendidikan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, implikasi SKB 3 Menteri terhadap pendidikan Islam adalah :

- 1) SKB ini dapat dipandang sebagai model solusi yang disatu sisi memberikan usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integrati. Sejumlah diktum dari SKB 3 Menteri ini memang memperkuat posisi madrasah :
 - a. Madrasah meliputi 3 tingkatan : MI setingkat dengan SD, MTS setingkat dengan SMP, dan MA setingkat dengan
 - b. Ijazah madrasah dinilai sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat
 - c. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umumnya setingkat lebih atas
 - d. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat
- 2) Hal ini juga diperkuat oleh pendapat Samsul Nizar yang menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan agama, termasuk madrasah bersifat positif dan konstruktif, khusus pada dekade terakhir tahun 1980-an sampai dengan tahun 1990-an. Kebijakannya bersifat melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Meskipun demikian pada tahap ini madrasah belum dianggap sebagai bagian sistem pendidikan secara nasional,

akan tetapi merupakan lembaga otonom dibawah pengawasan Menteri Agama. Pada masa ini sistem pendidikan madrasah secara khusus lebih didominasi oleh muatan- muatan yang bersifat keagamaan, menggunakan kurikulum yang belum terstandar, sturuktur yang tidak seragam, dan kurang dapat dikontrol oleh oemerintah.⁸²

- 3) Disisi lain dengan adanya SKB 3 Mentri ini merupakan suatu kebijakan pemerintah dibidang pendidikan yang meligitimasi dikotomi dalam pengelolaan pendidikan di Indonesia. Yaitu pendidikan Agama dilelola oleh Depaetemen Agama dan pendidikan umum dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan warisan dari kebijakan pendidikan zaman Belanda.

4.2 Analisis kebijakan pemerintah terhadap pendidikan Islam Telaah Implikasi ideal UU SPN No. 2 Tahun 1989

a. Latar Belakang

Persoalan dasar dan tujuan pendidikan merupakan masalah yang sangat fundamental dalam pelaksanaan pendidikan karena dasar pendidikan itu akan menentukan corak dan isi pendidikan. Tujuan pendidikan itu pun akan menentukan ke arah mana anak didik dibawa.

Pada pasal 1 ayat (2) UU nomor 2 tahun 1989, ditegaskan bahwa pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, maka pendidikan nasional pada hakikatnya merupakan kelanjutan dari sistem pendidikan yang telah ada sebelumnya yang merupakan warisan budaya bangsa secara turun temurun.⁸³

Dengan demikian, pendidikan nasional merupakan pengembangan secara terpadu sistem pendidikan yang bersifat dualistis yang ada sebelumnya menjadi satu sistem pendidkan nasional. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan pula pada pasal 1

⁸² Syamsul Nizar dan M. Saifudin, Op – cit. hlm.40

⁸³ Hasbullah. *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1999) hal. 138

ayat (3) : “Sistem pendidikan nasional adalah satu keseluruhan yang terpadu dari semua satuan dan kegiatan pendidikan yang berkaitan satu dan lainnya untuk mengusahakan tercapainya tujuan pendidikan nasional”. Satuan pendidikan yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar yang dilaksanakan di sekolah atau diluar sekolah. Jadi dalam hal ini, semua satuan pendidikan yang ada, bisa masuk dalam satu sistem pendidikan nasional, sepanjang memenuhi persyaratan, terutama yang menyangkut dasar, fungsi, dan tujuannya.

Sementara itu, dalam pasal 2 UU nomor 2 tahun 1989 tersebut disebutkan pula bahwa : “Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945” dengan begitu setiap satuan pendidikan yang diselenggarakan berdasarkan pancasila dan UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai dan masuk dalam kesatuan sistem pendidikan nasional.

Adapun fungsi pendidikan nasional, sebagaimana ditegaskan pada pasal 3, yaitu Untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka upaya mewujudkan tujuan nasional. Tujuan nasional negara kita jelas termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia

Sementara itu, tujuan akhir pembangunan bangsa dan negara Indonesia adalah mencapai masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang diridhai Allah SWT.

Di dalam fungsinya untuk mengembangkan dan menjamin kelangsungan hidup bangsa, pendidikan nasional berusaha untuk mengembangkan kemampuan mutu dan martabat kehidupan manusia Indonesia, memerangi segala kekurangan, keterbelakangan dan kebodohan, mamantapkan ketahanan sosial, serta meningkatkan

rasa persatuan dan kesatuan berdasarkan kebudayaan bangsa dan kebhineka tunggal ikaan.⁸⁴

b. Pendidikan Islam dan Sistem pendidikan Nasional

Undang-undang nomor 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, merupakan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Melalui perjalanan waktu yang cukup panjang proses penyusunannya, sejak tahun 1945 sampai tahun 1989, tampaknya undang-undang tersebut juga merupakan puncak dari usaha mengintegrasikan pendidikan islam kedalam pendidikan nasional, sebagai usaha untuk menghilangkan dualisme sistem pendidikan terutama yang menyangkut kurikulum pendidikan, maka semuanya di bawah koordinasi Departemen pendidikan dan kebudayaan (Depdikbud). Dengan demikian berarti UU Nomor 2 tahun 1989 tersebut merupakan wadah formal terintegrasinya pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional, dan dengan adanya wadah tersebut, pendidikan islam mendapat peluang serta kesempatan untuk terus berkembang.⁸⁵

Adanya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional tersebut, dapat kita lihat dari beberapa pasal, yaitu :

1. Pasal 1 ayat 2 disebutkan : Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Tidak bisa dipungkiri bahwa pendidikan islam baik sebagai sistem maupun institusinya, merupakan warisan budaya bangsa, yang berurat akar pada masyarakat bangsa Indonesia. Kalau begitu jelaslah bahwa pendidikan islam akan merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional.
2. Pasal 4 tentang Tujuan pendidikan nasional, yaitu pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap

⁸⁴ Ibid. hal. 139

⁸⁵ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia. Lintasan Sejarah pertumbuhan dan perkembangan* (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada. 1999). H.86

tuhan yang maha esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani, dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

Nilai-nilai dan aspek-aspek tujuan pendidikan nasional tersebut, sepenuhnya adalah nilai-nilai dasar ajaran islam, tidak ada yang bertentangan dengan tujuan pendidikan isla, tidak ada yang bertentangan dengan tujuan pendidikan islam. Oleh karena itu perkembangan pendidikan islam akan mempunyai peran yang menentukan dalam keberhasilan pencapaian tujuan pendidikan nasional tersebut.

3. Pasal 11 ayat 1 disebutkan “Jenis pendidikan yang termasuk jalur pendidikan sekolah terdiri atas pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, pendidikan akademik dan pendidikan profesional”

Yang dimaksud dengan pendidikan agama sebagaimana dijelaskan pada ayat tersebut adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan khusus tentang ajaran agama yang bersangkutan.

Setiap orang islam berkepentingan dengan pengetahuan tentang ajaran-ajaran islam, terutama yang berhubungan dengan nilai-nilai keagamaan, moral dan sosial budayanya. Oleh karenanya, pendidikan islam dengan lembaga-lembaganya tidak bias dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

4. Pasal 39 ayat 2 dinyatakan “isi kurikulum setiap jenis dan jalur serta jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan pancasila, pendidikan agama dan pendidikan kewarganegaraan.

Dalam hal ini dijelaskan bahwa penddiikan agama, tentunya termasuk pendidikan agama islam merupakan bagian dari dasar dan inti kurikulum penddiikan nasional. Dan dengan demikian pendidikan agama islam pun terpadu dalam sistem pendidikan nasional.

c. **Pengintegrasian Pelajaran Agama dan Pelajaran Umum**

Integrasi merupakan pembauran sesuatu hingga menjadi kesatuan yang utuh. Integrasi pendidikan adalah proses penyesuaian antara unsur-unsur yang saling berbeda sehingga mencapai suatu keserasian fungsi dalam pendidikan.

Integrasi pendidikan memerlukan integrasi kurikulum, dan yang secara lebih khusus memerlukan integrasi pelajaran. Dan inilah yang terjadi pada pelajaran Agama dengan pelajaran umum.

Undang-undang nomor 2 Tahun 1989 pasal 39 dan PP No.28 Tahun 1990 pasal 14 menggariskan kurikulum pendidikan dasar sekurang-kurangnya harus berisi bahan kajian : pendidikan, bahasa Indonesia, membaca dan menulis, matematika, pengantar sains dan teknologi, ilmu bumi, sejarah nasional dan sejarah umum, kerajinan tangan dan kesenian pendidikan jasmani dan kesehatan, menggambar, dan bahasa inggris. Kurikulum ini belum dirinci mana untuk SD dan MI dan mana yang untuk SMP atau MTs.

Pengembangan kurikulum pendidikan bangsa indonesia sampai saat ini sebagaimana tampak di dalam kurikulum SD yang diterbitkan pada tahun 1986 dan kurikulum Madrasah ibtidaiah yang diterbitkan tahun 1989 serta kurikulum yang ditetapkan dalam PP Republik Indonesia No.28 tahun 1990 adalah masih berpedoman pada kurikulum subyek meliputi mata pelajaran khusus (islam) dan mata pelajaran umum yang sangat banyak macam ragamnya sehingga melampaui batas kemampuan perhatian siswa, tetapi semua itu bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Oleh sebab itu diperlukan oleh guru suatu cara untuk dapat menghubungkan bagian-bagian dari suatu bidang studi atau antara bagian suatu mata pelajaran dengan mata pelajaran yang lain. Ada dua cara yang memungkinkan untuk menghubungkan mata pelajaran agama dengan mata pelajaran lain, yakni cara nasional dan cara sistematis.

(1) **Cara Okasional**

Yaitu dengan cara bagian dari satu pelajaran dihubungkan dengan bagian dari pelajaran lain bila ada kesempatan yang baik. Hubungan secara okasional ini biasanya disebut juga korelasi. Hal ini sejalan dengan prinsip kurikulum korelasi, misalnya pada waktu guru membicarakan pelajaran fiqih tentang

hukum makanan dan minuman dapat menghubungkannya dengan pendidikan kesehatan.

(2) Cara sistematis

Yaitu dengan cara bahan-bahan pelajaran itu dihubungkan lebih dahulu menurut rencana tertentu sehingga bahan-bahan itu seakan-akan merupakan satu kesatuan yang terpadu. Hal ini disebut konsentrasi sistematis meliputi : konsentrasi sistematis sebagian dan konsentrasi sistematis total.

Demikianlah mengenai pengintegrasian pendidikan agama ke pendidikan umum. Yang semua itu adalah dengan tujuan pemantapan sekolah atau madrasah yang dilaksanakan Departemen Agama

Meskipun sebenarnya tentang pemantapan madrasah ini keberadaannya sudah diakui dan sederajat dengan SMP dan SMP umum yang dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud), jauh sebelum ditetapkan UU No.2 tahun 1989. Hal ini bisa dilihat dengan adanya SKB 3 menteri, antara menteri agama, menteri dalam negeri dan menteri pendidikan dan kebudayaan pada tahun 1976, dimana SKB tersebut dinyatakan bahwa ijazah madrasah disamakan dengan ijazah sekolah umum yang sederajat. Namun, pada saat ini sekolah agama belum termasuk dalam sistem pendidikan nasional.

Kemudian diikuti oleh SKB 2 Menteri, antara menteri agama nomor 0.45/1984 dan menteri P dan K nomor 0299/V/1984, tentang pembekuan kurikulum sekolah umum dan kurikulum madrasah. Dalam SKB 2 menteri tersebut, dinyatakan bahwa lulusan madrasah dapat dan boleh melanjutkan ke sekolah-sekolah umum yang lebih tinggi.

5. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Reformasi

5.1 Analisis terhadap kebijakan pemerintah tentang desentralisasi pendidikan

A. Latar Belakang

Pada dasarnya desentralisasi sesungguhnya sudah dimulai pada tahun 1999 setelah dikeluarkannya undang-undang nomor 2 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU-PD) dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah (UU-PKPD). Namun secara resmi desentralisasi mulai diberlakukan pada tahun 2001. Tapi manuver politik yang begitu cepat pada masa reformasi membuat kedua undang-undang di atas disempurnakan dengan undang-undang yang baru yakni UU-PD nomor 32 tahun 2004 dan UU-PKPD nomor 33 tahun 2004.

Namun, dengan kehadiran kedua undang-undang diatas, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga memungkinkan daerah untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya membangun daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Sektor pendidikan yang merupakan salah satu pelayanan dasar yang akan mengalami perubahan secara mendasar, karena menyangkut desentralisasi fiskal, dimana porsi pemberian porsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan yang lebih besar dibidang pendidikan membawa sejumlah implikasi, seperti bidang administrasi, kelembangaan, keuangan, perencanaan, dan sebagainya. Begitu pula pendidikan islam semestinya tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, karena pendidikan islam merupakan sesuatu yang integral dalam pendidikan nasional.

B. Pembahasan

Menurut Burnett seperti dikutip M. Sirozi, desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggung jawabkan kepada orang tua dan komunitas.⁸⁶

⁸⁶ M. Sirozi, Politik Pendidikan. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2005) hal. 83

Sementara Abdul Halim, mengartikan terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan juga merupakan sebuah sistem manajemen dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan⁸⁷

Selain itu menurut Sufyarman, desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang dilatarbelakangi bahwa setiap daerah mempunyai sejarah sendiri, kondisi dan potensinya sendiri yang berbeda dengan tentang keadaan dirinya, permasalahannya dan aspirasinya. Daerah berfungsi untuk menyusun rencana, memutuskan kebijakan, mengambil keputusan dan menentukan langkah-langkah pelaksanaan pendidikan daerah.⁸⁸

Desentralisasi pendidikan juga diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapinya dibidang pendidikan, dengan tetap mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam pengertian ini, desentralisasi pendidikan akan mendorong tercapainya kemandirian dan rasa percaya diri pemerintah daerah yang pada gilirannya mereka akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat didaerahnya sendiri. Sehingga desentralisasi pendidikan merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebhinekaan.

Dengan demikian desentralisasi pendidikan dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusan sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan, beserta masyarakat, pengelola dan pengguna pendidikan itu sendiri namun harus mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional.

⁸⁷ Abdul Halim, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta : UPP AMP YPKN,2010) h.15

⁸⁸ Sufyarman, kapita selekta manajemen pendidikan. (Bandung, Alfabeta,2003) hal.83

C. Tujuan Desentralisasi Pendidikan

Pada dasarnya tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, Amerika Serikat, dan Eropa. Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada dewan sekolah. Implisit kedalam strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan sumber daya (school resources) dana pendidikan yang berasal dari pemerintah dan masyarakat.⁸⁹

Disamping itu secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan yaitu :

1. Desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten/kota)
2. Desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah.⁹⁰

Dari konsep diatas dapat dipahami bahwa desentralisasi pendidikan yang pertama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintah dari pusat ke daerah, sedangkan konsep kedua memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

Dengan demikian jika yang menjadi tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dari hasil proses belajar mengajar tersebut, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi proses belajar mengajar. Partisipasi orang tua dalam proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan.

⁸⁹ Armida. S. Alisjahbana. Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan. (Bandung : Universitas pad-jajaran, 2000. Hal. 2

⁹⁰ Abdurrahmansyah. Wacana Pendidikan Islam. (Yogyakarta : Global Pustaka Utama. 2005) hal. 150

D. Analisis Isi UU-PD Nomor 32 Tahun 2004 dan UU-PKPD Nomor 33 Tahun 2004

Sebelum otonomi daerah dilaksanakan di Indonesia, secara konseptual pelaksanaan pendidikan nasional dirasakan memiliki kelemahan, yaitu (a) kebijakan pendidikan nasional sangat sentralistik (terpusat) dan serba seragam yang pada gilirannya mengabaikan keragaman realitas kondisi ekonomi, budaya masyarakat Indonesia diberbagai daerah : (b) kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi pada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi anak didik.⁹¹ Atau dengan kata lain pelaksanaan pendidikan secara terpusat (sentralistik) tidak bisa mengakomodir keberagaman daerah, keberagaman sekolah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan.

Disamping itu beberapa ketimpangan dan kelemahan pendidikan yang dikelola secara sentralistik kelihatan pada pemberlakuan kurikulum secara nasional, sampai dengan pesanan pusat yang sangat dominan dalam pengelolaan guru (sekolah negeri) misalnya, pusat sangat dominan dalam menentukan setiap keputusan proses rekrutmen, pengangkatan, penempatan, pembinaan dan mutasi guru. Gaji guru sekolah negeri (SLTP dan SLTA) ditetapkan dan dibayarkan pemerintah, kecuali guru SD pengelolaannya dilaksanakan oleh propinsi. Dari segi dana luar gaji yang dialokasikan pemerintah masing sekolah, diberikan dengan cara alokasi dana dari pusat ke daerah (kabupaten/kota) berdasarkan jumlah murid yang ada di daerah tersebut. Mekanisme alokasi dana dilakukan dengan perhitungan sejumlah dana yang sama untuk setiap sekolah berdasarkan jenjang pendidikan, tanpa memperhitungkan jumlah murid, lokasi ataupun tingkat kemakmuran ekonomi tersebut.⁹²

Dengan kehadiran UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004 tersebut, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat

⁹¹ Hasbullah, otonomi pendidikan. Kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pendidikan. (Jakarta : Rajawali Pers. 2010) hal.2

⁹² Muarif, Liberalisasi Pendidikan. Menggadaikan kecerdasan kehidupan bangsa, (Yogyakarta, Pius, 2008) hal.16

kepada pemerintah daerah, pemerintah dituntut untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya pembangunan daerahnya termasuk dalam bidang pendidikan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa desentralisasi pendidikan dilakukan karena seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah yang membawa implikasi terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan yang salah satunya adalah berkurangnya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan.

Pada UU-PD pasal 14 ayat 1 disebutkan bahwa ada 16 (enam belas) yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu : (a) perencanaan dan pengendalian pembangunan (b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang (c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat (d) penyediaan sarana dan prasarana umum (e) penanganan bidang kesehatan (f) penyelenggaraan pendidikan (g) penanggulangan masalah sosial (h) pelayanan di bidang ketenagakerjaan (i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah (j) pengendalian lingkungan hidup (k) pelayanan pertahanan (l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil (m) pelayanan administrasi umum pemerintahan (n) pelayanan administrasi penanaman modal (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan (p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.⁹³ Kecuali (a) politik luar negeri (b) pertahanan, (c) keamanan (d) yustisi (e) moneter dan fiskal nasional dan (f) agama

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi pendidikan, untuk itu dikeluarkan UU-PKPD nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab, dan pasti, serta mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang jelas. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (UU-PKPD) pasal 2 ayat 1 bahwa “perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan subsistem keuangan

⁹³ UU No.32 op.cit. pasal 14

negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah⁹⁴

Dalam UU-PKPD disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD)⁹⁵ dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Kemudian dana perimbangan bagi hasil antara pusat dan daerah dapat dilihat dari penerimaan pajak daerah yang meliputi pajak bumi dan bangunan (PBB) pajak perolehan Hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) pajak penghasilan (PPh) sebesar 90% begitu pula bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam (SDA) sebesar 80%.⁹⁶

Jadi dari UU-PD diatas terlihat jelas bahwa salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah menyelenggarakan pendidikan, dimana pendidikan merupakan salah satu bidang yang disentralisasikan atau pemerintah pusat melimpahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah. Begitu pula UU-PKPD tampak jelas bahwa anggaran dana dalam pelaksanaan otonomi daerah termasuk didalamnya disentralisasi pendidikan disediakan dana dari Dana Alokasi Umum (DAU)⁹⁷ yang berfungsi sebagai dana untuk pemerataan yang besarnya ditetapkan minimal 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). DAU dalam suatu daerah dialokasikan atas dasar cealh fiskal dan alokasi dasar. Alokasi dasar sebagaimana dimaksud dihitung berdasarkan jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Proporsi DAU antara propinsi dan kabupaten/kota berdasarkan dana perimbangan kedua daerah tersebut⁹⁸ yang

⁹⁴ Undang-undang Republik Indonesia nomor 33 tahun 2004. Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (Yogyakarta : Absolut, tt.) h.223

⁹⁵ Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sector pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain penapatan asli daerah yang sah". Menurut Undang-undang no.33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah "Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

⁹⁶ Secara terperinci dapat dilihat UU nomor 33 tahun 2004 pasal 11.12.13.14 dan 15

⁹⁷ Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

⁹⁸ UU Nomor 33 tahun 2004 pasal 27 dan 29

biasanya dalam bentuk bloc grant dan dana alokasi khusus (DAK)⁹⁹ yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah yang sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan APBN. Daerah penerima DAK wajib menyediakan dan pendamping dari APBD sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK kecuali daerah yang mempunyai kemampuan fiskal tertentu¹⁰⁰ diserahkan kepada daerah melalui dana perimbangan antara pusat dan daerah.

Desentralisasi pendidikan yang telah diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 sudah nampak beberapa hal positif pelaksanaannya, misalnya banyaknya daerah terutama daerah yang kaya memiliki semangat memajukan pendidikan bagi masyarakatnya dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada anggaran bagi masyarakatnya dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBD). Langkah yang dilakukan adalah menyederhanakan dan mempersingkat birokrasi pendidikan di daerah, meningkatkan inisiatif dan kreativitas daerah dalam mengelola pendidikan yang lebih menunjukkan tercapainya pemerataan pendidikan pada daerah-daerah terpencil, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung pendidikan. Ini adalah hal yang wajar karena pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah yang didukung dengan biaya serta porsi yang lebih besar dalam upaya pembangunan bidang pendidikan termasuk bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan dan sebagainya. Oleh karena itu, kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi lebih sentral dalam desentralisasi pendidikan.

Adapun desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, dimana desentralisasi pada bidang pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat kabupaten/kota saja, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan.

⁹⁹ Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

¹⁰⁰ UU nomor 33 tahun 2004 pasal 39-41

Sehubungan dengan itu, maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program *School Based Management* (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada di sekolah, seperti guru, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan secara optimal dalam arti perlu direncanakan, diorganisasi, digerakkan, dikendalikan dan dikontrol.¹⁰¹ MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut :

- a) Pemberi pertimbangan (advisory agency) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan
- b) Pendukung (supporting agency) baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggara pendidikan
- c) Pengontrol (controlling agency) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan
- d) Mediator antara pemerintah (eksekutif) dan legislatif dengan masyarakat.¹⁰²

Selain itu salah satu upaya dalam menerapkan desentralisasi pendidikan di sekolah, adalah dengan meningkatkan kapasitas otonomi sekolah itu sendiri dengan cara sebagai berikut :

- a. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)
- b. Pelibatan Masyarakat
- c. Pemberdayaan Masyarakat
- d. Orientasi pada kualitas
- e. Meniadakan penyeragaman¹⁰³

Namun dibalik itu semua bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia belum mampu membawa peningkatan bagi pengembangan pendidikan di daerah. Dengan kata lain, keadaan pengembangan pendidikan di daerah belum

¹⁰¹ School Base Management atau (lihat Hasbullah, Op.cit.hal56)

¹⁰² H.A.R. Tilaar, Paradigma baru pendidikan nasional. (Jakarta : Rineka Cipta, 2004 hal.30)

¹⁰³ Hasbullah, Op.cit.hal.56-63

menunjukkan perbedaan yang berarti, atau sama saja antara sebelum dan sesudah dilaksanakan desentralisasi pendidikan. Bahkan desentralisasi pendidikan dalam hal tertentu justru malah menimbulkan kesulitan baru dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Karena untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah dan kendala yang perlu diatasi. Masalah-masalah sebagaimana disebutkan oleh Hasbullah antara lain :

a) Masalah kurikulum

Kondisi masyarakat Indonesia adalah heterogen dan masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikan yang sesuai dengan kondisi objektif didaerahnya. Untuk itu kurikulum suatu lembaga pendidikan jangan hanya sekedar daftar mata pelajaran saja yang dituntut didalam suatu jenis dan jenjang pendidikan, tetapi lebih luas lagi yakni berisi kondisi yang sesuai dengan karakteristik daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Armida. S Sjahbana bahwa perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam presentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil.¹⁰⁴

b) Masalah sumber daya manusia (SDM)

SDM merupakan pilar utama dalam mengimplementasikan desentralisasi pendidikan, karena SDM yang kurang profesional akan menghambat pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Misalnya ada beberapa tenaga kependidikan

¹⁰⁴ Armida. S Sjahbana. Op.cit.hal 8

bahkan kepala dinas pendidikan diangkat dari mantan camat, kepala dinas pemadam kebakaran dan lain-lain. Meskipun para mantan pejabat itu pernah mengurus orang banyak, tetapi berbeda dengan karakteristik peserta didik dan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

c) Masalah dana, sarana, dan prasarana pendidikan

Persoalan dana merupakan persoalan yang paling krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan rendah karena dana yang tidak mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih rendah. Hal ini semestinya tidak perlu terjadi di era desentralisasi pendidikan karena anggaran pendidikan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikeluarkannya UU-PKPD tahun 2004. Begitu pula telah ditegaskan dalam UU Sisdiknas nomor 20 tahun 2003 pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasi minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD¹⁰⁵. Sayangnya amanat yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum hingga saat ini belum bisa dilaksanakan dengan baik. Karena pemerintah daerah, eksekutif dan legislatif belum menganggap pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan.

d) Masalah organisasi kelembagaan

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lain sebagainya. Menurut undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tetapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan.

Sebagai gejala umu, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa sehingga tampak satu sama lain tidak mempunyai hubungan. Kelembagaan pendidikan tinggi misalnya seolah-olah tidak berkaitan dengan kelembagaan menengah.

¹⁰⁵ Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional

Disamping itu juga memiliki sisi kelemahan, antara lain :

- 1) Tidak meratanya kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan desentralisasi pendidikan dan kesiapan daerah di wilayah terpencil. Bahkan untuk wilayah tertentu implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan secara penuh menjadi masalah tersendiri di daerah tersebut.
- 2) Tidak meratanya kemampuan keuangan daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) dalam menopang pembiayaan pendidikan di daerahnya masing-masing, terutama daerah-daerah miskin
- 3) Belum adanya pengalaman dari masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur sendiri pembangunan pendidikan di daerahnya sesuai dengan semangat daerah yang bersangkutan.¹⁰⁶

Meskipun desentralisasi pendidikan meruakan sebuah keharusan, namun dalam realitas, pelaksanaannya terkesan suatu tindakan agak tergesa-gesa dan tidak siap. Hal ini bisa dilihat dari belum memadainya sumber daya manusia (SDM) daerah, sarana prasarana yang kurang memadai, manajemen pendidikan yang belum optimal, disamping itu juga masih banyak permasalahan yang dihadapi dunia pendidikan di daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan birokrasi, tetapi juga dalam bidang pendidikan. Pendidikan umum yang dikelola oleh Departemen pendidikan nasional yang jelas posisinya karena termasuk kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah (didisentralisasikan). Sementara itu pendidikan Islam madrasah dan pesantren yang berada dibawah kementrian agama, sampai sekarang masih banyak diperdebatkan.

Dalam rangka pelaksanaan UU nomor 33 tahun 2004, ada keinginan bahwa lembaga-lembaga pendidikan islam juga didisentralisasikan dalam artian pengelolanya satu atap yaitu dinas pendidikan di daerah. Dengan cara pengelolaan tersebut diharapkan posisi pendidikan islam tidak lagi terpinggirkan (marginal) terutama dalam aspek pembiayaan, ia akan masuk dalam anggaran APBD. Namun di

¹⁰⁶ http://www.desentralisasi_pendidikan.com, diakses tanggal 29 April 2011

satu sisi ada keinginan agar posisi pendidikan islam tetap dibawah kementrian agama propinsi setempat. Tentang pembiayaannya diharapkan juga mendapatkan dari APBD. Hal ini mengingat bagaimanapun pendidikan islam merupakan aset daerah yang berperan besar dalam menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM) didaerah, namun dalam realitas pengembangannya banyak yang sangat memprihatinkan. Seperti dikatakan Azyumardi Azra, bahwa keberadaan pendidikan islam tidak bisa dipungkiri dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang semestinya harus dibantu dan dipelihara. Tapi sayangnya, peran pemerintah terhadap lembaga-lembaga pendidikan islam sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangat minim.¹⁰⁷

Untuk menjawab semua persoalan di atas, maka menteri agama mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Menteri dalam negeri nomor MA/402/2000 pada tanggal 21 November 2000 tentang penyerahan kewenangan dibidang pendidikan agama dan keagamaan pada sekolah umum dan madrasah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sesuai dengan asas desentralisasi pemerintah yang meliputi aspek-aspek :

- a. Operasional penyelenggara
- b. Penjabaran kurikulum
- c. Penyediaan tenaga dan kependidikan
- d. Penyediaan sarana dan prasarana
- e. Penyediaan anggaran¹⁰⁸

Sayangnya, sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan islam di daerah. Pihak pemerintah daerah (dinas pendidikan propinsi dan kabupaten/kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan pendidikan islam bukanlah tanggung jawab mereka, tetapi menjadi tanggung jawab kementrian agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus.

¹⁰⁷ Azyumardi Azra, Paradigma Baru pendidikan Nasional. Rekonstruksi dan Demokrasi (Jakarta : Kompas, 2002) hal.8

¹⁰⁸ Abdul Rahman. Shaleh. Madrasah dan Pendidikan anak bangsa (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.2006) hal. 146

Sejatinya kebijakan pengelolaan pendidikan agama tidak dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan pendidikan secara umum karena sejak diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 yang disempurkan dengan UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004¹⁰⁹. Untuk itu pembiayaan pendidikan tidak boleh diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbas swadaya dan block grant. Subsidi silang harus dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbas swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembangnya dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. Black grant dapat diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program-program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi¹¹⁰ karena secara yuridis formal, salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah yakni dengan memberikan kewenangan tertentu bagi daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri segala sesuatu yang dibutuhkan demi kesejahteraan/keselamatan semua.

Disamping itu barangkali kemampuan tawar menawarnya ((bargaining) dengan pemerintah daerah rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi baik antara kementrian agama dengan pemerintah daerah menyangkut pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Paling-paling minta hanya sekedar bantuan, tetapi tidak terangkan secara khusus pada APBD¹¹¹

Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan reposisi terhadap lembaga pendidikan islam (madrasah) sebagai wujud perubahan sistem pendidikan sentralisasi menuju desentralisasi sebagai perwujudan dari UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004, dengan kebijakan sebagai berikut :

¹⁰⁹ Suwito, et.al. sejarah social pendidikan islam. (Jakarta : kencana prenatal media group.2008) 298-299

¹¹⁰ Ibid. h.300

¹¹¹ APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)". Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah.

1. Penyelenggaraan madrasah tetap dilakukan oleh masyarakat, beberapa hal mengenai penyelenggaraan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, terutama pada aspek pembiayaan, kelembagaan, dan manajerial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, sedangkan penyiapan dan pengembangan materi pelajaran yang bersifat substansi keagamaan dan ciri kekhususan keislaman tetap dikelola oleh departemen agama (sekarang Kementrian Agama)
2. Pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam satu atap pengelolaannya yaitu membentuk dinas pendidikan. Kementrian agama kabupaten/kota berfungsi sebagai tugas pengalihan dan tugas-tugas agama.¹¹²

Namun dengan demikian di era otonomi daerah dengan asa dekonsentrasi dan desentralisasi pendidikan, insan pada pendidikan islam sedikit demi sedikit berlega karena mendapat perhatian dan kesetaraan dengan insan pada pendidikan umum dalam hal mendapatkan haknya. Hal ini nampak pada adanya pemberian tunjangan insentif bagi para guru non PNS yang mengajar di Madrasah mendapatkan begitu pula para guru PNS yang mengajar di madrasah atau sekolah diberikan tunjangan kesra dan dari pemerintah daerah yang besarnya diberikan bervariasi sesuai dengan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Semua ini tidak pernah diterima oleh para guru pada era sebelumnya (era sentralisasi pendidikan). Namun pemberian bantuan dalam bentuk bangunan fisik dari dana APBD belum begitu nampak jelas dan walaupun ada tidak merata.

Desentralisasi pendidikan merupakan angin segar bagi dunia pendidikan karena salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk mengurangi campur tangan atau intervensi pusat terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang semestinya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit di tataran bawah yakni pemerintah daerah, sehingga dengan itu pendidikan bisa dirancang dan dilaksanakan oleh masing-masing daerah yang ada di Indonesia sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Disamping itu manajemen pendidikan dapat dikelola oleh daerah sampai kepada masyarakat

¹¹² Abdul Rahman Shaleh. Op.Cit.148

bahkan disekolah dengan mengembangkan base school management (MBS) tapi tentu saja setiap kebijakan yang dibuat tak lepas dari permasalahan di sana-sini, begitu pula dengan desentralisasi pendidikan di Indonesia tak terlepas dari plus-minusnya.

Namun pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang selama ini bila dari masalah belum berdampak positif terhadap pendidikan islam, dimana pendidikan islam tidak mendapat porsi dari anggaran pendapatan daerah (APBD) untuk membangun atau membantu operasional pendidikan islam, ironisnya pemerintah tidak mau tahu persoalan pendidikan islam karena hal itu dianggap sebagai urusan vertikal yakni kementrian agama. Padahal eksistensi pendidikan islam di suatu daerah tidak kalah pentingnya dalam mengembangkan sumber daya manusia (SDM) dan pembinaan akhlak spiritual bangsa.

5.2 Otonomi Pendidikan dan Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

Pemberlakuan Undang-Undang No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah mengantarkan pendidikan Islam kedalam babak sejarah baru, yang antara lain ditandai dengan pengukuran sistem pendidikan Islam sebaga pranata pendidikan nasional. Lembaga-lembaga pendidikan Islam kini memiliki peluang yang lebih besar untuk tumbuh dan berkembang serta meningkatkankontribusinya dalam pendidikan nasional. Adanya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan Islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional dapat dilihat pada pasal-pasal Undang-undang No. 20 tahun 2003 sebagai berikut :

1. Pasal 1 ayat 2 bahwa:

“Pendidikan Nasional adlah pendidikan yan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman”. Dengan demikian jelas bahwapendidikan Islam akan merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

2. Pada pasal 3 bahwa :

“Tujuan Pendidikan Nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”. Oleh karena itu perkembangan pendidikan Islam akan mempunyai peran yang menentukan dalam keberhasilan mencapai tujuan pendidikan nasional tersebut.

3. Dalam pasal 15 bahwa :

“Jenis Pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, vokasi, keagamaan, dan khusus”. Yang dimaksud dengan pendidikan keagamaan sebagaimana yang dijelaskan pada pasal tersebut adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan khusus tentang ajaran agama yang bersangkutan. Sebagaimana diketahui bahwa setiap orang Islam berkepentingan dengan pengetahuan tentang ajaran-ajaran Islam, terutama yang berhubungan dengan nilai-nilai keagamaan, moral dan sosial budaya. Oleh karena itu pendidikan Islam dengan lembaga-lembaganya tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

4. Dalam pasal 37 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa :

“Isi kurikulum setiap jenis dan jalur serta jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan dan bahasa.” Dalam kaitan ini dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan (termasuk pendidikan agama Islam) merupakan bagian dari dasar dan inti kurikulum pendidikan nasional dengan demikian, pendidikan Islam pun terpadu dalam pendidikan nasional.¹¹³

113 Hasbullah, Otonomi..., hl. 158-159

5. Pada pasal 55 ayat 1 dikemukakan bahawa :

Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial dan budaya untuk kepentingan masyarakat.¹¹⁴

Dengan pasal ini satuan-satuan pendidikan Islam baik formal maupun non formal seperti madrasah, pesantren, madrasah diniyah, majelis ta'lim dan sebagainya akan tetap tumbuh dan berkembang secara terarah dan terpadu dalam sistem pendidikan nasional. Sehubungan dengan hal ini juga pada pasal 17 ayat 2 dan pasal 18 ayat 3 tentang pengakuan terhadap kelembagaan pendidikan Islam yang bernama madrasah yaitu Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTS) dan Madrasah 'Aliyah (MA) sejajar dengan pendidikan umum lainnya.¹¹⁵

Berbicara soal mutu pendidikan sehubungan dengan otonomi pendidikan dan otonomi daerah, penulis memberi masukan kepada pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan kerja sama yang baik antara pemerintah daerah dengan dunia akademik yang ada dilingkungannya. Untuk mendapatkan guru-guru yang profesional khususnya untuk pendidikan Islam yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan budaya lokal,

misalnya dengan menjalin kerjasama dengan PTI (UIN, IAIN, STAIN, STAIS, dan pendidikan keguruan lainnya).

Dengan demikian pendidikan Islam mendapatkan peluang untuk tumbuh dan berkembang secara bersama-sama dalam merancang dan menyusun program-program pendidikan yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat lokal untuk meningkatkan Sumber Daya Manusia di daerah yang bersangkutan.

b. Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan biokrasi, tetapi juga dalam bidang Nasional yang

¹¹⁴ M. Sirozi, Politik..., hlm. 221-222

¹¹⁵ Hasbullah, Politik..., hlm. 159-160

jelas posisinya karena termasuk kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah (didisentralisasikan).

Sementara itu pendidikan Islam Madrasah dan pesantren yang berada di bawah Kementerian Agama, sampai sekarang masih banyak diperdebatkan.

Dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 33 tahun 2004, ada keinginan bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam juga didisentralisasikan dalam artian pengelolaan satu atap yaitu Dinas Pendidikan di daerah. Dengan cara pengelolaan tersebut diharapkan posisi pendidikan Islam tidak lagi terpinggirkan (*marginal*) terutama dalam aspek pembiayaan, ia akan masuk dalam anggaran APBD. Namun di satu sisi ada keinginan agar posisi pendidikan Islam tetap dibawah Kementerian Agama dengan didekonsentrasikan ke Kantor Wilayah Kementerian Agama propinsi setempat. Tentang pembiayaannya diharapkan juga mendapatkan dari APBD. Hal ini mengingat bagaimanapun pendidikan Islam merupakan aset daerah yang berperan besar dalam menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan Sumber Daya Manusia (SDM) di daerah, namun dalam realitas pengembangannya banyak yang sangat memprihatinkan. Seperti dikatakan Azyumardi Azra, bahwa keberadaan pendidikan Islam tidak bisa di pungkiri dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang semestinya harus dibantu dan dipelihara.

Tapi sayangnya, peran pemerintah terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangat minim¹¹⁶

Untuk menjawab semua persoalan di atas, maka Menteri Agama mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Nomor. MA/402/2000 pada tanggal 21 November 2000 tentang penyerahan kewenangan di bidang pendidikan agama dan keagamaan pada sekolah umum dan madrasah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sesuai dengan asas desentralisasipemerintah yang meliputi aspek-aspek :

116 11. Azyumardi Azra, Paradigma Baru Pendidikan Nasional : Rekomendasi dan Demokrasi, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm. 8

1. Operasional penyelenggaraan
2. Penjabaran kurikulum
3. Penyediaan tenaga dan kependidikan
4. Penyediaan sarana dan prasarana
5. Penyediaan anggaran ¹¹⁷

Sayangnya, sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam di daerah. Pihak pemerintah daerah (Dinas Pendidikan Propinsi dan Kabupaten/Kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan pendidikan Islam Bukanlah tanggung jawab mereka, tetapi menjadi tanggung jawab Kementerian Agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus.

Sejatinya kebijakan pengelolaan pendidikan agama tidak dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan pendidikan secara umum karena sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 33 Tahun 2004¹¹⁸. untuk itu pembiayaan pendidikan tidak boleh diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara subsidi silang, imbas swadaya dan *block grant*. Subsidi silang harus dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara (*madrasah*) daerah miskin dan daerah kaya.

Imbas swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembangnya dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. *Block grant* dapat diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program-program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetensi¹¹⁹. Karena secara yuridis formal, salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah, yakni dengan memberikan kewenangan tertentu bagi daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri segala sesuatu yang dibutuhkan demi kesejahteraan/keselamatan semua.

¹¹⁷ Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 146

¹¹⁸ Suwito, et.al., *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 298-299

Disamping itu barangkali kemampuan tawar-menawarnya (*bargaining*) dengan pemerintah daerah rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi yang baik antara Kementerian Agama dengan pemerintah daerah menyangkut pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Paling-paling minta hanya sekedar bantuan, tetapi tidak teranggarkan secara khusus pada APBD.¹²⁰

Sehingga dalam pelaksanaannya pendidikan Islam (madrasah dan pesantren) yang berada dalam lingkup departemen agama sampai sekarang masih banyak diperdebatkan. Persoalannya pendidikan Islam diakui dan diatur dalam undang-undang dinyatakan kedudukannya sama dengan sekolah umum, tetapi dalam pelaksanaannya banyak ketimpangan-ketimpangan yang kita temui. Misalnya anggaran 2000 / 2001 biaya pendidikan persiswa :

NO	SEKOLAH		ANGGARAN Rp/ SISWA	
	SD	MIN	100.000,-	19.000,-
2.	SMP	MTSN	126.000,-	33.000,-
3.	SMAN	MAN	140.000.-	40.000,- ¹⁰

Akibat dari ketimpangan seperti diatas rasanya pendidikan Islam seperti dianak tirikan, maka penyelenggaraan pendidikan Islam sebagian besar sekolah swasta mengalami kekurangan biaya, yang berakibat kepada rendahnya mutu pendidikan Islam. Dengan adanya desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan dapat mengurangi kesenjangan anggaran pendidikan. Dan ini mudah-mudahan menjadi pendorong yang kuat dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam.

5.3 Analisis Kebijakan Pemerintah UUSPN no. 20 tahun 2003 dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam

A. Latar Belakang

Merupakan suatu bukti kesadaran dan tanggung jawab pemeritahan era Reformasi untuk memberikan layana pendidikan yang lebih baik bagi rakyatnya,

dengan lahirnya UUSPN No. 20 tahun 2003 ini sebagai penyempurna Undang - Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang telah diberlakukan sekian lama, yang tak lain tentu untuk memenuhi tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman.

B. Pembahasan

Undang –Undang No 20 Tahun 2003 merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang – Undang No 2 Tahun 1989. Pembaharuan sistem pendidikan Nasional perlu pula disesuaikan dengan pelaksanaan otonomi daerah,sebagi mana diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah

Secara yuridis posisi pendidikan Agama Islam berada pada posisi yang sangat strategis,baik pada UUSPN No.2 Tahun 1989 apalagi dalam UUSPN No.20 Tahun 2003. Pada UUSPN 1989 dinyatakan, bahwa pendidikan nasional bertujuan *“mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri, serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan yang kebangsaan,5.* Sementara dalam UUSPN 2003 dinyatakan dalam pasal 1 ayat 5 bahwa: *pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan perubahannya yang bersumber pada ajaran agama, keanekaragaman budaya Indonesia serta tanggap terhadap perubahan zaman.* Pasal 4 UUSPN 2003,

didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berbudi mulia, sehat, berilmu, kompeten, terampil, kreatif, mandiri, estetis, demokratis dan memiliki rasa kemasyarakatan dan kebangsaan”

menurut pasal 1 ayat 5 dan pasal 4 UUSPN 2003 tersebut, terlihat bagaimana pendidikan agama Islam berada pada posisi strategis, dibanding materi pendidikan

lainnya. Orientasi pelaksanaannya bukan hanya pengembangan IQ akan tetapi EQ dan SQ secara harmonis. Hal ini terlihat dari amanat pasal 13 ayat 1 huruf a UUSPN 2003, yaitu: “*setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama*”. Dengan mengacu pada pasal ini, pesan edukasi yang diharapkan agar pendidikan mampu melahirkan *out put* yang beriman-bertakwa (sesuai dengan agama yang diyakininya), berakhlak mulia, serta memiliki kualitas intelektual yang tinggi.¹²¹

Dalam struktur sosial kebudayaan, pendidikan Islam paling tidak mengandung empat unsur yang kemudian dijadikan sebagai unsur kebudayaan suatu bangsa, yaitu:

1. Unsur etika (moral) untuk membentuk ikatan-ikatan sosial
2. Unsur estetika untuk membentuk cita rasa umum.
3. Logika terapan untuk menentukan aktivitas umum
4. Teknologi terapan yang sesuai dengan semua jenis yang ada dalam ragam masyarakat atau industri

Bahkan lebih jauh lagi dalam TAP MPR No. II/ MPR/ 1993 terdapat yang disebutkan sebagai berikut: “Pendidikan Nasional yang berakar pada kebudayaan Indonesia dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan untuk meningkatkan kecerdasan serta harkat dan martabat bangsa, mewujudkan manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas, mandiri sehingga mampu membangun dirinya dan masyarakat sekelilingnya, serta dapat memenuhi kebutuhan pembangunan bangsa.

Berdasarkan paparan diatas, jelas sekali terlihat bahwa ada beberapa pasal dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menyinggung tentang Pendidikan Islam. Dalam aturan tersebut setidaknya ada tiga hal yang terkait dengan pendidikan Islam. *Pertama*, kelembangan formal, non formal, dan in formal, didudukkannya lembaga

¹²¹ Hasbullah, *Dasar-dasar Ilmu pendidikan*, ed revisi-5 (Jakarta, PT Raja Grafindo persada 2006), hlm.337

madrasah sebagai *salah satu lembaga pendidikan formal yang diakui keberadaannya setara dengan lembaga pendidikan sekolah*. Dan dipertegas pula tentang kedudukannya sebagai sekolah yang bercirikan khas agama Islam, selanjutnya diakui majelis taklim sebagai pendidikan non formal dan dimasukkan *raudhatul atfal* sebagai lembaga pendidikan anak usia dini, serta dipertegas pula tentang pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan. *Kedua*, pendidikan Islam sebagai *mata pelajaran*, dikokohny mata pelajaran agama sebagai salah satu mata pelajaran yang wajib diberikan kepada peserta didik disemua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. *Ketiga*, pendidikan Islam sebagai nilai, terdapat seperangkat nilai-nilai Islami dalam sistem pendidikan Nasional.¹²²

Terdaptnya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan Islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional tersebut dapat dilihat pasal-pasal UU No. 20 Tahun 2003 seperti:

1. Dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan zaman
2. Pada pasal 3 diungkapkan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.
3. Pada pasal 15 disebutkan bahwa jenis pendidikan yang mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus.
4. Pada pasal 55 ayat (1) disebutkan bahwa masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan

¹²² Undang-Undang RI No. 2 Tahun 1989 tentang SISIPENAS

formal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.

Demikian sepintas pasal-pasal yang termuat dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menempatkan posisi pendidikan Islam dalam kerangka pelaksanaannya yang sering terdapat kendala sehingga pendidikan Islam masih dianggap sebagai pendidikan yang terpisah dari pendidikan Nasional.

Kalau dianalisis lebih lanjut tentang perbandingan antara pendidikan nasional dengan pendidikan Islam, maka akan lebih terlihat bahwa pada dasarnya pendidikan Islam merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional dan selalu berjalan searah. Hal ini bisa dilihat dalam pembukuan UUD 1945 yang berbunyi untuk memajukan Indonesia yang sekaligus menjadi tujuan pendidikan nasional. Hal tersebut bila di pandang dari konsep pendidikan Islam tidak bertentangan dan menyalahi tujuan pendidikan Islam. Wajar sekali kalau kedua sistem dikembangkan secara terpadu, karen berorientasi pada wadah dan tujuan yang sama.

Dengan demikian jelas terlihat bahwa UU No. 20 Tahun 2003 sesungguhnya telah memberikan peluang besar bagi umat Islam untuk melaksanakan dan mengembangkan lembaga pendidikan baik formal, non formal maupun informal.

5.4 Analisis model pengembangan pendidikan tinggi, telaah atas eksistensi dan tantangan PTAIS dan perubahan IAIN menjadi UIN

A. Latar Belakang

Mulai tahun 1999 pemikiran berubah IAIN menjadi UIN sudah ada, namun baru terealisasi pada tahun 2002, PTIAIN yang mula-mula berubah menjadi UIN adalah PTIAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, mereka mengawali dengan membuka jurusan program studi umum yang kemudian diikuti oleh beberapa IAIN dan satu STAIN menjadi UIN, seperti IAIN Sunan kalijaga Yogyakarta menjadi UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, IAIN Syarif Qasim Pekanbaru menjadi UIN SUSKA RIAU,

IAIN Sunan Jati Bandung menjadi UIN Sunan Gunung Jati Bandung IAIN Alauddin Makasar menjadi UIN Alauddin Makasar, STAIN Malang menjadi UIN Malang, salah satu faktor yang menyebabkan perubahan IAIN menjadi UIN dilatar belakangi oleh adanya anggapan bahwa dikotomi pendidikan antara pendidikan agama dan pendidikan umum, serta munculnya kesadaran tentang takkala Islam meraih puncak kejayaan dimasa lampau ketika itu tidak ada pemilihan ilmu umum dan ilmu agama dan ilmu modern karena ilmu dipandang sebagai satu kesatuan, dan islam sendiri merupakan agama universal.

Demikian juga dibidang kajian Islam yang menjadi Al-Quran dan Hadis sebagai sumber ilmu pengetahuan. Jika ada pemisahan antara ilmu agama dan ilmu umum berarti keuniversalan itu tidak terlaksana dengan baik.

Bila dibaca dalam sejarah, kehadiran perguruan tinggi Islam di Indonesia pada awalnya adalah untuk melahirkan ulama yang intelek, ahli dibidang agama/Islam dan ilmu modern (sains) termasuk juga bahasa serta sekaligus mampu memahami Al-Quran dan Hadist. Kajian Al-Quran, Hadist dan pemikiran-pemikiran Islam mengantarkan mahasiswa meraih presikat sebagai calon ulama, sedangkan mengkaji ilmu modern untuk mendapatkan identitas sebagai calon intelek. Dapatkah hal ini dicapai dengan mudah? Untuk meraihnya diperlukan usaha-usaha yang dilakukan oleh berbagai pihak baik itu pemerintah, lembaga pendidikan dan unsur masyarakat. Mungkin dapat diimplementasinya akan ditemukan berbagai macam kendala atau rintangan. Namun hingga saat ini proses perubahan untuk mencapai taraf penyempurnaan belum berhenti dan terus berjalan baik pada tataran pengembangan filosofi hingga pada implementasi yang bersifat teknis.

B. Pembahasan

1. Model Pengembangan Pendidikan tinggi Islam

Menurut Mahmud Yunus Islamic College pertama telah didirikan suatu lembaga pendidikan Tinggi di Padang Sumatera Barat pada tahun 1940 dengan dua fakultas, yaitu syariat/agama dan pendidikan/Bahasa Arab

Perguruan tinggi Agama Islam (PTAI), PTAI dikenal di Indonesia pada akhir pemerintahan Jepang (8 Juli 1945) bertepatan tanggal 27 Rajab 1364 H

diresmikan berdirinya sekolah tinggi Islam (STI), pada tahun 1946 STI dipindahkan ke Yogyakarta, tahun 1947, STI berkembang menjadi Universitas Islam Indonesia (UII) yang terdiri dari empat fakultas, fakultas agama, fakultas pendidikan, fakultas Ekonomi, dan fakultas hukum. Pada tahun 1950 fakultas agama dinegerikan menjadi Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTIAN)

Selanjutnya tahun 1960 PTAIN yang di Yogyakarta digabung dengan ADIA (Akademi Dinas Ilmu Agama) yang ada di Jakarta menjadi Institut Agama Islam Negeri (IAIN), dan pada tahun 1997 fakultas –fakultas IAIN yang ada didaerah-daerah yang terpisah dari lokasi IAIN induk, dilepaskan dari induk masing-masing untuk mandiri menjadi sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (SATAIN) berikutnya menjadi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sejak tahun 2002 sebagai IAIN dan STAIN telah berkembang pula menjadi Universitas Islam Negeri (UIN).

Pada periode (1951-1960) Lembaga Pendidikan tinggi tumbuh sangat pesat. Selain UGM dan UI, Lembaga pendidikan tinggi tumbuh menjadi 16 buah, yaitu 13 universitas dan institut Negeri, serta 3 institut Pendidikan Tinggi Negeri, tersebar ke seluruh tanah air, kemudian pada periode 1961-1970 dibangun 16 universitas dan 7 institut Pendidikan Tinggi negeri. Karena banyak pengajar yang dikirim keluar negeri, setelah kembalinya para pengajar yang dikirim keluar negeri untuk menimba ilmu, maka gagasan baru dalam dunia pendidikan mulai mengemukakan dan didukung pula oleh iklim politik pasca tahun 1965 memungkinkan gagasan itu terwujud, pada tahun 1970-an diselenggarakan proyek percontohan yang kemudian melahirkan system pengajaran baru yang memungkinkan mahasiswa menempuh studi secara lebih terencana.

Dengan pertumbuhan jumlah lembaga pendidikan tinggi yang demikian pesat serta perubahan ke sistem studi yang terencana yang lebih menekankan kepada efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan, telah menimbulkan situasi transisi yang ditandai oleh dua hal : Perkembangan tanpa kesatuan pola, dan kinerja yang kurang meyakinkan. Kedua hal ini menjadikan telah mendorong pimpinan Depdikbud untuk merumuskan serangkaian kebijakan mengenai

pengembangan pendidikan tinggi. Dikemukakan bahwa pendidikan tinggi harus menjadi daya gerak yang dinamis bagi proses modernisasi yang dapat menghubungkan keadaan sekarang dan masa depan.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan pada umumnya telah diatur dalam UU nomor 2/1989 pasal 47 yang menyatakan bahwa “Masyarakat sebagai mitra pemerintah berkesempatan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan nasional”. Khususnya untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi, peran serta masyarakat telah diatur pula dalam PP No.57/1998. Lebih lanjut dalam PP tersebut diatur pola pembinaan pola tunggal oleh pemerintah terhadap pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat.

Perwujudan dan pembinaan pola tunggal itu sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui pembentukan Badan Akreditasi Nasional (BAN) dengan SK Mendikbud N.0326/U/1994 yang telah diperbaharui dan disempurnakan dengan SK Mendikbud No.187/U/1998 yang menegaskan bahwa BAN merupakan suatu badan yang independen tidak membedakan antara PTN dan PTS. Bagi program studi yang terakreditasi perlakuan pemerintah adalah sama, begitu juga untuk program studi yang belum terakreditasi pembinaannya sama pula, yang membedakan hanya sektor pengelolaan dan sumber pembiayaan.

Paradigma baru pendidikan tinggi biasanya tertumpu pada tiga pilar utama yakni kemandirian dalam pengelolaan, atau otonomi, akuntabilitas dan jaminan mutu.

Dalam masalah pengembangan lembaga pendidikan dan tenaga kependidikan (LPTK)

LPTK terdiri atas IKIP, STKIP, FKIP untuk FKIP diperlukan kajian yang cermat agar FKIP tidak menjadi berbentuk IKIP kecil dalam universitas, tetapi harus berbentuk fakultas yang merupakan bagian yang integral dari universitas tersebut.

STKIP merupakan persoalan tersendiri yang masa depannya harus dikaji sedemikian rupa agar dalam pengembangan tidak tertinggal. Sementara itu IKIP merupakan LPTK yang sudah matang untuk otonom sebagaimana

universitas lainnya. Sebagai LPTK-IKIP harus tetap merupakan universitas yang misi utamanya mempersiapkan tenaga-tenaga kependidikan dan untuk itu sebaiknya diberikan otonomi penuh untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Pendidikan tinggi agama islam terdiri dari IAIN, STAIN dan STAIS memiliki tanggung jawab bersama dalam meningkatkan mutu SDM Indonesia yang bertujuan menghasilkan lulusan yang memiliki keimanan dan ketaqwaan kepada tuhan yang maha esa, kepribadian dengan akhlak mulia, serta keilmuan dan keterampilan profesional. Pembangunan indonesia menempatkan IAIN, STAIN, STAIS pada posisi penting dan strategis.

Di Indonesia terdapat 33 STAIN dan 14 IAIN, sejak didirikan pada akhir tahun 1950-an IAIN/STAIN telah menghasilkan ratusan ribu alumni dalam berbagai bidang, khususnya bidang agama. Mereka bekerja dalam berbagai sektor pendidikan, khususnya pendidikan, dakwah, kegiatan sosial kemasyarakatan. Dengan pendekatan dan komunikasi keagamaan yang mereka miliki para alumni IAIN/STAIN telah berperan penting dalam pembangunan, dan sekaligus mengurangi dampak akses negatif modernisasi. Terlepas dari keberhasilan dan perannya selama ini, IAIN/STAIN masih menghadapi beberapa tantangan dan masalah.¹²³

Muhmidayeli mengungkapkan IAIN mesti membenahi dirinya yang selaras dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, sekaligus juga membawa masyarakat kearah yang lebih baik lagi dengan tetap berpijak pada diri IAIN sebagai lembaga moralitas ke Islaman umat ditengah-tengah pengembangan keilmuan.¹²⁴

Dengan demikian untuk sekarang ini IAIN tidak hanya bertahan sebagai lembaga pendidikan yang hanya mengkaji ilmu-ilmu agama saja melainkan harus mensejajarkan dan mengintegrasikan ilmu agama dengan ilmu umum. Sehingga nantinya IAIN akan menghasilkan alumni-alumni yang bukan saja mampu memasuki dunia pekerjaan yang berkenaan dalam bidang keagamaan

¹²³ Fasli. Jalal. Reformasi pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah (Yogyakarta:Adicpta Karya Nua,2001) hal. 365

¹²⁴ Muhmidayeli, Membangun Paradigma Pendidikan islam (Pekanbaru PPs UIN Suska Riau:2007) hal.108

saja, tetapi dalam bidang-bidang non keagamaan. Hal inilah yang juga merupakan aksi pengembangan IAIN menuju UIN.

Sains dan teknologi modern juga merupakan tantangan yang harus disikapi secara bijak karena disuatu sisi sains dan teknologi yang mulai berkembang menjadikan semakin tingginya ilmu pengetahuan dan informasi tetapi juga perkembangan sains dan teknologi dapat menyebabkan terpinggirnnya nilai-nilai agama, hal ini tentunya menjadi tugas IAIN semakin berat.

Selain itu, Mudjamil Qomar dalam bukunya manajemen pendidikan Islam menjelaskan bahwa dari segi tanggung jawab pengelolaan, perguruan tinggi agama Islam (PTAI) terpolarisasi menjadi dua, yaitu Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) dan Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta (PTAIS) PTAIN dikelola dan didanai hampir sepenuhnya oleh masyarakat.

Pada umumnya PTAIN lebih maju dari PTAIS karena PTAIN memperoleh pendanaan yang lebih memadai, manajemen yang lebih profesional, kontrol yang lebih ketat, serta dukungan masyarakat yang lebih kuat dan luas. Perbedaan kualitas itu tidak hanya terjadi dikalangan perguruan tinggi islam tetapi kecenderungan sama juga telah lama terjadi dikalangan perguruan tinggi umum. Karena itu kesan yang terbangun di indonesia adalah perguruan tinggi negeri, baik yang berlabel islam maupun umum, lebih berkualitas dari perguruan tinggi swasta.¹²⁵

Dari segi tradisi pengembangan kurikulum ada dua aspek yaitu :

- a. Curriculum plan yang meliputi : Perumusan standar kompetensi lulusan, penentuan serangkaian mata kuliah dan bobot SKS-nya, penyusunan silabus, dan penyusunan program kegiatan (SAP)
- b. Actual curriculum, meliputi masalah proses pembelajaran proses evaluasi (assesment) termasuk didalamnya uji kompetensi, dan penciptaan suasana pembelajaran

Berdasarkan undang-undang Sisdiknas no.20 tahun 2003 Bab V tentang kurikulum pada pasal 36 sebagai berikut : bahwa pengembangan kurikulum

¹²⁵ Mudjamil Qamar. Manajemen pendidikan islam. (Malang : Penerbit Erlangga,2007) hal.101

dilakukan dengan mengacu kepada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, dengan memperhatikan peningkatan iman dan taqwa, peningkatan akhlak mulia, peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik, keragaman potensi daerah dan lingkungan. Tuntutan pembangunan daerah dan nasional, tuntutan dunia kerja, perkembangan IPTEK dan seni agama, dinamika perkembangan global, persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan. Hal ini juga dikuatkan dengan pasal 37 ayat 2 bahwa kurikulum pada pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan tinggi dikembangkan oleh perguruan tinggi yang bersangkutan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk setiap program studi (pasal 38)

Menteri pendidikan nasional tidak menetapkan kurikulum inti untuk setiap program studi, tetapi ditetapkan oleh kalangan perguruan tinggi bersama masyarakat profesi dan pengguna lulusan, dalam keputusan Mendiknas juga dikemukakan bahwa :

- (1) Kompetensi hasil didik suatu program studi terdiri atas (1) kompetensi utama (2) kompetensi pendukung (3) kompetensi lain yang bersifat khusus dan gayut dengan kompetensi utama.
- (2) Perbandingan beban Ekuivalen dalam bentuk satuan kredit semester antara kompetensi-kompetensi utama dengan kompetensi pendukung serta kompetensi lain didalam kurikulum¹²⁶

Pada dasarnya, masalah kurikulum bukanlah satu-satunya sebagai penentu utama keberhasilan dalam peningkatan mutu pendidikan, tetapi yang menjadi masalah besar adalah lemahnya kesadaran untuk berprestasi, kesadaran untuk sukses, kesadaran untuk meningkatkan SDM, kesadaran untuk menghilangkan kebodohan, maupun kesadaran untuk berbuat yang terbaik.

Dari segi pelaku, kesadaran yang lemah itu terjadi pada semua pihak secara merata baik pada pemerintah, kepala sekolah, guru, siswa maupun masyarakat. Siswa bersikap pragmatis dan cenderung mengejar pendidikan

¹²⁶ Muhaimin, MA. Rekonstruksi Pendidikan Islam (Malang : Rajawali Pers. 2009) hal. 152

yang cepat selesai dan cepat kerja, demikian juga pada level pendidikan tinggi, lemahnya kesadaran semua pihak ini menjadikan pendidikan di Indonesia yang sangat rapuh. Meskipun demikian, kurikulum sebagai rancangan pendidikan tetap memiliki peran yang penting dalam mewarnai kepribadian seseorang, oleh karenanya kurikulum tetap perlu dikelola dengan baik karena kurikulum juga harus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Tuntutan zaman saat ini lebih kompleks sehingga kurikulum pendidikan islam harus tetap dijiwai nilai-nilai ketauhidan dan dalam menghadapi perkembangan zaman agar dapat bersikap adaptif-selektif.

Perkembangan PTAIN menghadapi kendala politisi, culture, sosial dan psikologi

1. Kendala Politisi

Pada zaman Orde Baru IAIN sulit dikembangkan menjadi UIN karena tidak adanya dukungan dari pemerintah, PTAIN diperlakukan secara diskriminatif berkaitan dengan masalah pendanaan, ketika itu alokasi dana yang diberikan untuk 14 IAIN seluruh Indonesia sama dengan Perguruan Tinggi umum negeri. Demikian juga dana bantuan diberikan kepada para dosen PTAIN berbeda dengan Dosen yang dari perguruan tinggi umum.

Komunitas yang menghuni PTAIN banyak yang berasal dari organisasi dan pergerakan-pergerakan yang memiliki sentuhan politik. Politik biasanya didasarkan kepentingan-kepentingan tertentu yang saling bertabrakan.

2. Kendala Kulture

Dalam PTAIN berkembang beberapa budaya yang berkembang yang membuat PTAIN tidak berkembang dan bersaing dengan pendidikan tinggi umum, contoh adanya budaya motivasi para civitas akademika hanya menekankan tentang dakwah tanpa terencana yang matang, dan mengutamakan penampilan dari pada kekaryaan dan berkreasi, adanya kecenderungan menjadi masyarakat yang suka mendengar dan bercakap-

cakap (listening speaking society) dari pada masyarakat yang senang membaca dan menulis (Reading-writing-society) serta lebih senang menggunakan pendekatan doctrinal dari pada pendekatan rasional kritis dan lain-lain.

3. Kendala dimensi sosial

Adanya anggapan masyarakat bahwa PTAIN hanya mengajarkan mata kuliah agama, hanya bagi masyarakat santri saja, apakah statusnya negeri atau swasta, menyebabkan PTAIN kurang diminati, karena yang merasa bukan santri tidak akan mampu mengikuti mata kuliah. Kesalahan persepsi dan kurangnya informasi ke masyarakat menyebabkan PTAIN kurang menarik.

4. Kendala psikologi

Secara psikologi pada umumnya masyarakat Indonesia masih sulit untuk diajak maju, karena adanya kebiasaan yang merupakan karakter bangsa termasuk para civitas akademika, mahasiswa dan dosen pada PTAIN, jika mendengar adanya himbauan untuk meningkatkan mutu pendidikan, banyak yang menanggapinya secara dingin karena imbasnya akan memperoleh tugas dan pekerjaan yang lebih banyak. Gerakan merintis kemajuan memang mengharuskan pada dosen dan mahasiswa untuk semakin kreatif, inovatif dalam merancang proses pembelajaran, mengadakan penelitian serta melakukan pengabdian kepada masyarakat, tetapi sebagian masyarakat tidak siap mental, mahasiswa banyak tidak siap untuk belajar dengan keras dan diberikan aturan-aturan yang ketat, tidak siap menerima beban tugas tambahan, hal ini kadang-kadang di ekspresikan melalui demonstrasi yang mengkambing hitamkan pimpinan yang menerapkan sistem yang salah.

Dari uraian diatas terlihat dengan jelas juga dialami oleh pendidikan tinggi agama Islam swasta bahkan lebih parah lagi, para dosen PTAINS jarang yang memiliki pangkat/jabatan yang signifikan karena pihak

perguruan tinggi belum dapat menggaji mereka dengan layak, para mahasiswa juga kebanyakan sudah bekerja sehingga tidak dapat mengikuti perkuliahan dengan aktif dan berkonsentrasi menjalankan tugas perkuliahan dan pada akhirnya cenderung bersifat praktis pragmatis karena mereka tidak mengutamakan prestasi.

Masalah pendanaan juga cenderung lebih parah kesannya ditelantarkan oleh pemerintah demikian juga pendanaan pada perguruan tinggi umum swasta lainnya (PTAIS lebih parah dari PTS)

Uraian-uraian diatas merupakan realita yang harus dicermati dan perlu dicarikan solusinya mungkin perlu penataan baik bagi PTAIN maupun PTAIS)

Untuk mengatasi kendala-kendala yang telah disebutkan diatas diperlukan tanggung jawab para pemimpin pendidikan tinggi sebagai pengendali, walaupun penyebabnya bukan dari pemimpin itu sendiri.

Dikalangan IAIN sendiri harus dibangun kesadaran bahwa pengantarkan IAIN menjadi lembaga akademis merupakan hal yang lebih penting dari pada mempertahankan IAIN sebagai lembaga keagamaan atau dakwah.¹²⁷

IAIN harus siap menghadapi perubahan-perubahan saat ini sebagai akibat dari era reformasi dengan bekerja lebih keras lagi agar kapasitas pendidikannya menjadikan para alumninya memiliki kemampuan yang bukan hanya ahli dibidang agama tetapi mampu melahirkan pemimpin-pemimpin dan pemikiran-pemikiran yang terkemuka dan dapat mengaplikasikan dalam setiap segi kehidupan dan bekerja didalam instansi-instansi yang bukan hanya instansi agama saja.

Kehadiran UIN harus dipandang sebagai sebuah perjuangan panjang dan harus direspon secara positif-konstruktif. Setelah perjuangan itu berhasil, langkah berikutnya adalah mengembangkan UIN agar benar-benar menjadi perguruan tinggi yang berkualitas menjadi rujukan umat

¹²⁷ Ibid.hal 111

islam indonesia, memiliki kewibawaan akademik, menghasilkan berbagai tawaran ilmiah, dan memiliki pengaruh dalam skala internasional.

Sebagaimana telah diungkapkan pada bab pendahuluan bahwa pada zaman keemasan umat islam ketika itu pendidikan sebenarnya tidak ada pemilahan/dikotomi ilmu pengetahuan antara ilmu umum dan ilmu agama, sesuai dengan sifat dan ajaran islam itu sendiri yaitu agama yang universal, kajian islam tidak hanya dipertahankan dan dibatasi oleh ritual-ritual agama saja tetapi harus mencakup semua sendi kehidupan, pengetahuan, kehidupan pribadi dan sosial keadilan dan kerja profesional dan dalam kehidupan manusia diperlukan kemampuan-kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya manusia dalam memakmurkan bumi. Memahami ajaran-ajaran islam seolah-olah dianggap mapan, khusus ilmu-ilmu sosial dengan konsep dan teori untuk kehidupan dapat terus berubah sesuai dengan perubahan dunia empiris yang menjadi sumber inspirasi lahir dan berkembangnya suatu ilmu, ilmu lahir bermula dari keadaannya yang relatif sederhana. Lalu berkembang melalui interaksi dengan ilmu-ilmu lain yang lebih dulu dewasa.

Diharapkan pengembangan UIN harus berorientasi pada dunia dan akhirat sehingga mampu mewujudkan lembaga pendidikan tinggi yang membangun khaira ummah. Dalam penyelenggaraannya diperlukan sistem pengelolaan yang lebih baik, terpadu dan berkesinambungan, bukan saja untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan bangsa yang menghendaki reformasi disegala bidang, tetapi juga harus memperhatikan persaingan dengan kemajuan yang dihadapi bangsa-bangsa lain terkait dengan era globalisasi dan era pasar besar menjelang tahun 2020. Kepemimpinan yang piawai dan profesional sangat diperlukan dalam mengelola manajemen yang baik agar mencapai pendidikan yang transformatif.

UIN merupakan universitas yang baru lahir, keberadaan masih diliputi kekurangan dan kelemahan, yang harus segera dibenahi oleh para pemimpin dengan cara mengidentifikasi problem atau kelemahan yang

dihadapi untuk dicarikan jalan keluarnya, setidaknya mereka bisa membuat skala prioritas secara berjenjang, sehingga bisa terlihat aspek-aspek apa saja yang perlu penanganan yang harus diutamakan dan aspek-aspek mana yang bisa menyusul kemudian kategori prioritas ini didasarkan pada tingkat kebutuhan UIN sebagai Universitas yang masih baru.

Terkait dengan skala prioritas pengelolaan itu, misalnya tentang bidang penataan kelembagaan, bidang akademik, dan bidang administrasi.

Selain itu hal-hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan UIN juga menyangkut masalah :

- Komitmen Moralitas
- Sistem dan iklim
- Budaya dosen dan mahasiswa
- Staf dan jajaran pemimpin

Dari pemaparan diatas maka dapat diajukan beberapa langkah strategis yaitu sbagai berikut :

- a. Menjaga kelangsungan dan kemajuan fakultas agama sebagai basis moral
- b. Melakukan peninjauan islam dari berbagai aspek untuk menangkap pesan-pesan wahyu sebagai kebenaran mutlak
- c. Mengadakan lompatan untuk mengejar ketinggalan dari universitas negeri lainnya
- d. Menjadikan UIN sebagai kampus yang berbasis efitimologi dan riset yang mengarah pada temuan-temuan ilmiah
- e. Mengejar reputasi internasional melalui upaya memperoleh hak paten atas karya yang monumental dan temuan ilmiah
- f. Membangun jaringan kerjasama internasional dengan perguruan tinggi yang maju

- g. Memperkuat jantung perguruan tinggi (dosen, perpustakaan, dan laboratorium) membangun sentra-sentra financial untuk mendukung pengembangan kampus
- h. Berusaha memberikan kontribusi riil kepada masyarakat sebagai hasil pengembangan sains dan teknologi
- i. Berusaha mewujudkan penerbitan hasil-hasil karya civitas akademik UIN secara besar-besaran dan berkelanjutan

Hal ini juga yang tak kalah pentingnya adalah tentang otonomi pendidikan sesuai dengan PP RI Tentang pengelolaan pendidikan pasal 50 ayat 6 yang berbunyi perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan dilembaganya.¹²⁸

Pasal 51 dinyatakan bahwa pengelolaan satuan pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, evaluasi yang transparan.

Hal ini juga diungkapkan oleh Hasbullah suatu pendidikan memerlukan otonomi bukan hanya otonomi dalam bentuk kebebasan akademik dan kebebasan mimpar akademik seperti yang dikenal selama ini tetapi juga otonomi lembaga dalam masalah-masalah manajemen, penyusunan program, dan anggaran.¹²⁹

Dalam masalah pelaksanaan manajemen hendaknya dilaksanakan secara demokratis, memberdayakan masyarakat, mengutamakan pelayanan yang lebih cepat, efisien, dan efektif. Menghargai keanekaragaman aspirasi, nilai, dan moral dalam penguatan sistem pendidikan nasional. Dengan demikian akuntabilitas perguruan tinggi merupakan acuan dasar dalam pengembangan civitas Akademika.

Masalah penyusunan program bagi pendidik diberikan kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran dan sebagainya sesuai dengan undang-undang

¹²⁸ Undang-undang Sisdiknas (Jakarta:Sinargrafita, 2008) hal.33

¹²⁹ Hasbullah, Otonomi Pendidikan (Jakarta:Rajawali Pers,2010) hal.130

Sisdiknas no.20 tahun 2003 pada pasal 39 ayat 2 yang berbunyi : Pendidikan merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, melakukan bimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.¹³⁰

Dengan demikian bagi pendidik juga perlu diberikan kebebasan terutama dalam pemilihan program unggulan pendidikan, kegiatan, atau penentuan mata kuliah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang menyangkut kebutuhan dasar atau yang berhubungan dengan kebutuhan dunia kerja, penentuan sistem pembelajaran (SKS)

Masalah anggaran/pembiayaan PTAIS,PTAIN,IAN dan UIN pengelolaan dananya berbeda bagi PTAIS pendanaannya hampir seratus persen dikelola oleh pemilik perguruan tinggi tersebut dan partisipasi masyarakat, seandainya ada bantuan 2% saja dari pemerintah itu sudah dianggap luar biasa, jika ada kucuran dana dari pemerintah sangat sedikit sekali untuk PTAIN, IAIN, dan UIN pendanaan banyak dibantu oleh pemerintah selain dari partisipasi masyarakat dan ada juga bantuan dari luar negeri. Namun terdapat perbedaan jika dibandingkan dengan bantuan pembiayaan yang diterima oleh pendidikan tinggi umum, untuk pendidikan tinggi yang dibawah naungan kemeneg atau depag lebih sedikit dari yang pendidikan tinggi umum karena mendapat bantuan dari pemerintah pusat dan APBD.

¹³⁰ Undang-undang sisdiknas. Op.cit hal.27

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penelitian diatas dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Berbicara masalah dikotomi pendidikan sebenarnya sudah terjadi cukup lama yaitu semenjak penjajahan barat terhadap Negara islam di timur tengah yang telah memusnahkan kejayaan dan peradaban islam termasuk dalam bidang pendidikan dengan terjangkitnya paham taqlik. Hal ini diperkuat lagi dengan berdirinya madrasah Nisambiyah yang menyebarkan paham bahwa menuntut ilmu agama itu adalah fardhu ain sedang menuntut ilmu umum itu fardhu kifayah. Akhirnya orang berbondong-bondong belajar ilmu agama dan mengenyampingkan ilmu umum. Disamping itu juga disebabkan oleh perkembangan ilmu itu sendiri di Indonesia diperparah lagi oleh penjajahan belanda.
2. Di Indonesia sebenarnya islam masuk ke Indonesia dalam keadaan dikotomi dimana para pedagang/wali songo dalam menyebarkan agama islam memang tidak mengajarkan ilmu umum secara formal dan tidak pula ada larangan hanya berupa teguran bagaimana cara berdagang yang benar lebih kepada mencontohkan kehidupan menurut ajaran islam. Pada saat Indonesia dijajah oleh Belanda dikotomi didalam pendidikan itu terbuka dengan terang benderang, dimana belanda melaksanakan pendidikan dengan system diskriminatif dan dualistic dengan tidak senang sama sekali, terhadap pendidikan islam sehingga umat islam terpaksa menciptakan model pendidikan sendiri seperti pendidikan di surau, pesant-

ren, madrasah, dan lain sebagainya yang sudah ada sebelum penjajahan Belanda.

Pada akhir-akhir penjajahannya belanda mulai bersikap netral dalam masalah pendidikan dimana belanda tidak campur tangan dalam masalah pendidikan tersebut. (Hal ini merupakan politik penjajahannya atas saran dari politisi belanda yang bernama Snout Houtranye dia telah mempelajari islam ketimur tengah kemudian dia menyadari bahwa untuk menghadapi mayoritas islam di Indonesia hanya melalui pendidikan untuk melemahkan fanatisme agamanya. Akhirnya pendidikan agama diberikan sekali seminggu disekolah Mulo, bagi murid-murid yang berminat dan bersifat sukarela. Hal ini dapat dipandang sebagai usaha perintegrasian pendidikan umum dan pendidikan agama), dengan pengawasan dari pemerintah belanda sendiri dengan membentuk departemen Van Onder Wijst en eerendinist untuk mengawasi pengajaran agama di sekolah umum dan departemen Van binnen lan deschi zaken untuk pendidikan islam dilembaga pendidikan islam. Disinilah awal mulanya terjadi pendikotomian pendidikan di indonesia

3. Semasa penjajahan jepang dengan misi politiknya untuk memenangkan perang dunia ke dua mereka melihat potensi Indonesia yang besar baik dari hasil bumi maupun penduduknya yang mayoritas beragama islam, maka jepang memanfaatkan potensi itu dengan memberikan perhatian terhadap umat islam dan pendidikannya, seperti pesantren, madrasah, dan lembaga pendidikan islam lainnya sering mendapat kunjungan dan bantuan disamping itu system jenjang pendidikan yang sampai saat sekarang masih kita laksanakan memberikan ruang gerak kepada pendidikan islam seluas-luasnya dan menghilangkan dualism pendidikan yang diwariskan belanda.

4. Setelah Indonesia merdeka (orde lama) pada awal kemerdekaan Ki hajar Dewantara menteri pendidikan pertama menyampaikan gagasan untuk memasukkan pendidikan agama dan budi pekerti disekolah negeri pada tanggal 27 Desember 1945 BPKNIP menyarankan agar pendidikan agama mendapatkan perhatian yang semestinya pada tanggal 02 Juli 1946 keluar peraturan pengajaran agama di berikan disemua sekolah pada jam pelajaran dan guru agama disediakan dan digaji oleh pemerintah selanjutnya lahirilah undang-undang no.4 tahun 1950 dan UU no.12 tahun 1954 yang merupakan landasan kebijakan pendidikan yang pertama disaat itu.

5. Masa pemerintahan orde baru

Kebijakan pemerintahan orde baru dapat dibedakan kepada :

5.1 Dengan kepemimpinan yang bersifat otoriter dengan serba sentralistik pendidikan islam kurang dapat berkembang karena semuanya harus menunggu keputusan dari pusat dengan serba seragam termasuk kurikulum, pendidikan lebih kepada penguasaan materi untuk mengejar target kurikulum, dan guru lebih aktif dari murid sekaligus sebagai sumber belajar

5.2 Lahirnya SKB tiga menteri 1975 dapat dipandang disatu sisi semakin memperkuat dikotomisasi dalam dunia pendidikan, dimana pendidikan umum dikelola oleh departemen pendidikan dan kebudayaan (Pemerintah) sedangkan pendidikan agama dikelola oleh departemen agama dengan segala keterbatasannya

5.3 Di sisi lain dengan lahirnya SKB tiga menteri ini, juga dapat mengangkat pendidikan islam sama kedudukannya dengan pendidikan umum tetapi belum termasuk sebagai bagian dari system pendidikan nasional dan hanya baru dikelola oleh suatu badan tertentu. Disamping itu dengan SKB tiga menteri ini se-

kaligus merupakan suatu usaha untuk mengintegrasikan antara pendidikan umum dengan pendidikan agama, hal ini juga diperkuat dengan lahirnya UU Sistem pendidikan No.2 tahun 1989

6. Kebijakan pemerintahan di era Reformasi

Dengan lahirnya UU No.2 tahun 2000 tentang Desentralisasi pendidikan UU-SPDN No.20 tahun 2003 dan perubahan kurikulum tahun 1994 (KBK) tahun 2000, KTSP dan kurikulum Tahun 2013 dengan diiringi beberapa kebijakan pemerintah seperti kebijakan tentang standar pendidikan nasional (SNP), PP tentang pendidikan agama dan keagamaan dan lain sebagainya telah mengangkat pendidikan islam ketempat yang strategis dimana :

6.1 Dengan kebijakan tersebut pendidikan islam telah diakui sebagai bagian dari system pendidikan yang terdiri dari majelis taklim, PDTA, Pesantren, Madrasah, baik yang didirikan oleh pemerintah, swasta, kelompok masyarakat maupun pribadi dari TK sampai ke perguruan tinggi.

Dengan konsep sentralisasi pendidikan berbasis masyarakat dan kurikulum 2013 dengan konsep integrasi bukan saja integrasi pendidikan umum dengan pendidikan agama tetapi telah mengarah kepada peintegrasian ilmu pengetahuan itu sendiri dengan metode tematiknya merupakan suatu peluang besar bagi pendidikan islam untuk berkembang dan keluar dari dikotomi pendidikan. Hal ini telah dapat kita lihat buktinya dengan berkembangnya pendidikan terpadu mulai dari TK sampai ke perguruan tinggi yang sangat diminati oleh masyarakat seperti TKIslam, SDIT, SMPIT, SMAIT, Madrasah Modern, Pesantren Modern, UIN dan lain sebagainya. Yang merupakan sebagai peluang besar tergantung pada umat islam itu sendiri mau membuka diri atau tidak dalam pendidikan ini

6.2 Disamping peluang diatas masih terdapat tantangan yang harus diperhatikan seperti SDM nya dalam menghadapi perubahan tersebut, masalah pendanaan yang masih bersifat dualistic dalam pengelolaan pendidikan yang menyebabkan pendidikan islam masih ketinggalan yang perlu diperjuangkan termasuk juga lapangan pekerjaan agar tamatan pendidikan islam bias masuk ke instansi pemerintahan sama dengan tamatan pendidikan umum tidak hanya terbatas pada lingkup departemen agama saja.

6.3 Terlepas dari segala kekurangan yang dimiliki oleh kebijakan pemerintah pada setiap pemerintahan diatas hal ini dapat kita maklumi diantaranya tentu disebabkan oleh situasi dan kondisi masing-masing era kepemimpinannya namun kita pantas bersyukur kepada Allah SWT dan berterima kasih kepada pemimpin dan para pembuat kebijakan tersebut yang telah bersusah payah memperjuangkan kepentingan rakyat terutama umat islam secara keseluruhan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah semakin hari telah berusaha memperkecil dikotomi dan mengintegrasikan pendidikan

B. Saran

1. Walaupun kebijakan yang telah dibuat pemerintah itu, telah membuat membuat sistem pendidikan kita semakin terintegrasi, namun masih banyak kekurangannya . Yang menjadi harapan kita adalah supaya kekurangan itu dapat dimasukan kedalam kebijakan - kebijakan yang akan datang. Diantaranya adalah:
2. Sekalipun pengelolaan pendidikan akan selalu di kelola oleh dua Departemen.

Setelah kita analisa sistem pendidikan di zaman penjajahan Jepang, sekalipun semuanya itu untuk kepentingan misi penjajahan mereka, akan tetapi sangat berarti bagi perkembangan pendidikan kita yang dapat dirasakan sampai saat ini, seperti; betapa pentingnya arti disiplin dalam kehidupan yang ditanamkan pemerintahan Jepang dalam melatih sebagian kecil rakyat Indonesia menjadi tentara untuk menghadapi peperangan Asia Timur Raya, dihapusnya dualisme dan diskriminatif dalam pendidikan, pendidikan Islam dibiarkan berkembang serta mendapat bantuan dana dan perhatian dari pemerintahan Jepang, dan yang tak dapat kita lupakan adalah sistem jenjang pendidikan yang masih dipakai sampai saat sekarang, yaitu : sekolah rakyat (SD) 6 tahun, sekolah menengah (SMP) 3 tahun, sekolah menengah tinggi (SMA) 3 tahun.

a. Sistem pendidikan zaman Orde Lama(awal Kemerdekaan)

Dengan menyerahnya Jepang dan lahirnya kemerdekaan, mendatangkan suasana baru, terjadinya perubahan orientasi pendidikan, yang jauh berbeda dari sebelumnya. Sebelumnya untuk kepentingan penjajahan dan sekarang untuk kepentingan rakyat Indonesia sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pedoman dalam sistem pendidikan. Pada masa ini terjadi perubahan yang sangat mendasar, dimana upaya pembaharuan dan memperbanyak lembaga pendidikan, serta lembaga pendidikan Islam yang lebih bermutu seiring dengan tuntutan zaman, namun karena suhu politik yang meningkat pada saat itu, dimana berjangkitnya partai komunis yang menjadi hama dengan tidak senangnya terhadap pendidikan Islam, namun pemerintah tampaknya tetap berjuang dengan lahirnya Undang- Undang no. 4, BAB XII, pasal 20 ayat 1, tahun 1950 dengan dimasukkannya pelajaran agama ke sekolah –sekolah negeri, dengan TAP MPRS/no II/MPRS/1950, dengan menjadikan pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah – sekolah sejak Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Universitas Negeri sampai sekarang.

b. Sistem pendidikan zaman Orde Baru

Pendidikan pada zaman ini bersifat sentralistik semuanya pemerintahan pusat yang menentukan segalanya, bersifat menekan tanpa memperhatikan kepentingan daerah bawahan, depolitisasi rakyat yang harus berorientasi kepada loyalitas terhadap pemerintahannya. Pada masa orde baru ini pulalah terjadinya kembali dikotomi / dualisme pendidikan, dengan ditetapkan pembinaan pendidikan agama secara formal institusional dipercayakan kepada Departemen Agama dan pendidikan umum kepada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abd. Rachman Assegaf, *Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan tantangan Globalisasi*. al-Ruzz. Yogyakarta. 2004.
- MarwanSarijo, *bungga rampai Pendidikan Agama Islam*,Dpartemen RI Direktorat Jendral Pendidikan Kelembagaan Agama Islam, 1998 -1999
- Mahmud Arif, *Pendidikan Islam Transformatif*,
- Amrizal. *Tesis Islamisasi Pendidikan Telaah teoritis perpaduan sekolah pesantren dalam prespektif system pendidikan nasional pasca sarjana*. Institute agama islam Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru, 2003.
- Drs. Sidi Gazalba, *Azas Kebudayaan Islam*, Bulan bintang, Jakarta, 1978
- Al-Quran terjemahan, Depak
- Abd Rachman Assegaf. *Membangun Format Pendidikan di Era Globalisasi dalam pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi* (Yogyakarta : Al-Ruzz,2004)
- M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran, Tafsir Maudhu'I atas berbagai persoalan umat*, Bandung, Mizan, 1996
- Harun Nasution,*pendidikan dalam Islam ,Sejarah Pemikiran dan Gerakan* (Jakarta,Bulan bintang,2013),cet-1
- Prof Fatiyah Hasan Sulaiman. *Alam Pikiran, Al- Ghazali mengenal Pendidikan dan Ilmu*, (Bandung,CV. Diponegoro 1986),
- Prof. Dr. Abd. Rachman Assegaf, *Filsafat Pendidikan Islam* (PT. Raja Grafindo Persada. 2011),
- Muhammad Ali-Founny al- Shaltany. *Falsafah Pendidikan Islam*,(Jakarta, bulan bintang)..
- Abd. Rachman Assegaf. *Pengantar dalam buku Pendidikan Islam Integratif*.
- Jhon.M.Echols dan Hassan Shadily. *dichotomy. Kamus Inggris Indoneia*(: Jakarta,PT. Gramedia Utama Tahun 1992

- Muslih Usa (ed) *Pendidikan Islam di Indonesia Antara Citra dan Fakta*,(Yogyakarta, Tiara Wacana. 1991)
- Departemen pendidikan dan kebudayaan “Dualisme” *kamus besar Bahasa Indonesia*,(Jakarta : Balai Pustaka 1989) cet 2
- Marwan Saridjo. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*,(Jakarta. Amissco, 1996)
- Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*,(Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979
- Suwito Fauzan, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan sejarah dari abad ke 13 hingga abad 20 M.* (Bandung Angkasa. 2004)
- Maksud. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*,(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999),
- Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam*. Jakarta, Bumi Aksara. 2008 cet IX,
- Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*,(Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2009).
- Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*,(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2000
- Maksum. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*,(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999),
- Abd. Rachman Assegaf “*Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi*” (Yogyakarta : Al-Ruzz, 2004)
- Carl Freidrich Rian Nugroho, 2004,
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*,(Yogyakarta: Media Pressindo tahun 2004),
- Miftah Thoha. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*,(Jakarta: Raja Grafindo Persada. tahun 1997),
- Dr. Kartini Kartono. *Wawasan Politik*.
- Dr. Hj. Helmiati M.Ag. *Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan*
- Dunn. William N. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Hanindita Graha Widya, Cet. Ke-10 2003

- Undang-undang Sisdiknas, Fokusmedia. Bandung. 2010
- Mohammad Hatta bin Mohammad Saat. Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam. PPS UIN SUSKA, 2011.
- M. Diah, *Penelitian Kualitatif dalam penerapan*. (Pekanbaru: Depdiknas, Pusat Bahasa, Balai bahasa Pekanbaru. 2000
- Lihat, Noung Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rakesaradin, 1990),
- Drs. Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan, CV. Toha Putra Semarang, 1975,
- Reja Mudya Harjo, Pengantar Pendidikan, PT. Raja Grafindo Persada, 2007,
- Redja Mudyahardjo. *Pengantar Pendidikan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Abdul Hamid, Pemikiran Modern dalam Islam, Bandung, Pustaka Setia, 2010 Cet-1.
- Drs. Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan
- Seregeg, Wayan, “ Pendidikan Indonesia dalam Perspektif Sejarah”, Surabaya Post, 17 Desember 1985
- Freire, Paulo. 1991. Pendidikan Kaum Tertindas. LP3ES: Jakarta
- Dra. H. Zuhairini, Drs. Abdul Ghofir, Drs. Slamet As. Yusuf, Metodik Khusus Pendidikan Agama, Usaha Nasional, Surabaya Indonesia,
- Dr. Dede Roscanda, M, Pradikma Pendidikan Demokratis, Kencana, Jakarta, 2004
- Undang – undang Sisdiknas, FM. Fokus media,
- Dr. H. Helmiyati. M. Ag, Pengantar Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan
- Reja mulya Harjo, *pengantar pendidikan*, (Jakarta; PT. Raja grafindo Persada, 2007),
- Dr. Nurhayati Djamas, M.A. *Dinamika pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada 2009),
- Haidar Puutra Daulai, *Historisitas dan eksistensi pesantren, Sekolah dan madrasah* (Yogyakarta: Tiara wacana, 2001
- Mansur, *Pendidikan dan globalisasi*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005),

- Zakiah Darajat,dkk, Ilmu pendidikan Islam,(Jakarta: Bumi Aksara,1992),
- Husni Rahim, *Arah baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Imu,2000).
- Azyumardi Azra, Paradigma Baru Pendidikan Nasional : Rekomendasi dan Demokrasi, (Jakarta: Kompas, 2002),
- Abdul Rahman Shaleh, Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006),
- Suwito, et.al,. Sejarah Sosial Pendidikan Islam, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008),
- Hasbullah,*Dasar –dasar Ilmu pendidikan*,ed revisi-5 (Jakarta,PT Raja Gravindo persada 2006),
- Undang-Undang RI No. 2 Tahun 1989 tentang SISIPENAS
- Fasli. Jalal. Reformasi pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah (Yogyakarta:Adicpta Karya Nua,2001)
- Muhmidayeli, Membangun Paradigma Pendidikan islam (Pekanbaru PPs UIN Suska Riau:2007)
- Mujamil Qamar. Manajemen pendidikan islam. (Malang : Penerbit Erlangga,2007)
- Muhaimin, MA. Rekonstruksi Pendidikan Islam (Malang : Rajawali Pers. 2009)
- Undang-undang Sisdiknas (Jakarta:Sinargrafita, 2008)
- Hasbullah, Otonomi Pendidikan (Jakarta:Rajawali Pers,2010)
- M. Sirozi, Politik Pendidikan. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2005)
- Abdul Halim, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta : UPP AMP YPKN,2010)
- Sufyarman, kapita selekta manajemen pendidikan. (Bandung, Alfabeta,2003)
- Armida. S. Alisjahbana. Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan. (Bandung : Universitas padjajaran, 2000.
- Abdurrahmansyah.Wacana Pendidikan Islam. (Yogyakarta : Global Pustaka Utama. 2005)

Hasbullah, otonomi pendidikan. Kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pendidikan. (Jakarta : Rajawali Pers. 2010)

Muarif, Liberalisasi Pendidikan. Menggadaikan kecerdasan kehidupan bangsa, (Yogyakarta, Pinus, 2008)

Undang-undang Republik Indonesia nomor 33 tahun 2004. Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (Yogyakarta : Absolut, tt.)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sector pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain penapatan asli daerah yang sah". Menurut Undang-undang no.33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah "Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Secara terperinci dapat dilihat UU nomor 33 tahun 2004 pasal 11.12.13.14 dan 15

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

UU Nomor 33 tahun 2004 pasal 27 dan 29

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

UU nomor 33 tahun 2004 pasal 39-41

H.A.R. Tilaar, Paradigma baru pendidikan nasional. (Jakarta : Rineka Cipta, 2004

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional

http://www.desentralisasi_pendidikan.com, diakses tanggal 29 April 2011

Azyumardi Azra, Paradigma Baru pendidikan Nasional. Rekonstruksi dan Demokrasi (Jakarta : Kompas, 2002)

Abdul Rahman. Shaleh. Madrasah dan Pendidikan anak bangsa (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2006)

Suwito, et.al. sejarah social pendidikan islam. (Jakarta : kencana prenada media group.2008)

APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)". Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dikotomi ilmu dalam pendidikan Islam telah berjalan cukup lama, terutama sekali semenjak Madrasah Nizhamiyah mempopulerkan ilmu-ilmu agama dan mengesampingkan logika dan falsafah. Hal itu mengakibatkan terjadinya pemisahan antara *Al-ulum al diniyah* dengan *al-ulum al-aqliyah*. Terlebih lagi dengan pemahaman bahwa menuntut ilmu agama itu tergolong fardhu 'ain dan ilmu-ilmu non agama adalah fardhu kifayah, maka menimbulkan banyaknya umat yang mempelajari ilmu agama sebagai suatu kewajiban sehingga mengabaikan pentingnya mempelajari ilmu-ilmu non agama.¹

Kedua, faktor perkembangan pembidangan ilmu itu sendiri, yang bergerak demikian pesat sehingga membentuk berbagai cabang disiplin ilmu, bahkan anak cabangnya.

Hal ini menyebabkan jarak ilmu dengan induknya, filsafat, dan antara ilmu agama dengan ilmu umum, kian jauh. Epistemologi merupakan salah satu wilayah kajian filsafat yang disebut juga wilayah kajian ilmu (*philisilosophy ofknowledge*).

Epistemologi membahas apa itu “tahu” bagaimana cara mengetahui, untuk apa mengetahui, juga tentang dasar-dasar, sumber, tujuan dan klasifikasi pengetahuan. Dari epistemologi muncullah struktur ilmu pengetahuan sampai keanak cabang.

Ketiga, di Indonesia masalah dikotomi diperparah lagi oleh penjajahan Belanda. Tidak ada yang menyangkal bahwa dualisme maupun dikotomi dari sistem pendidikan kita, yaitu pendidikan “umum” di satu pihak dan pendidikan “agama” di pihak lain adalah warisan dari zaman kolonial Belanda.

Seperti disebutkan oleh Mochtar Naim, karena anak-anak yang bisa masuk ke sekolah Belanda sebelum kemerdekaan hanya 6% dan terbatas pada anak-anak kaum bangsawan dan saudagar, maka anak-anak orang islam memilih madrasah atau

¹ Abd. Rachman Assegaf, Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan tantangan Globalisasi. al-Ruzz. Yogyakarta. 2004. hal 18.

pondok pesantren dan surau yang memang sudah ada sebelum muncul sekolah-sekolah yang didirikan pemerintah kolonial Belanda.

Menurut Mochtar Naim, dualisme dan dikotomi pendidikan dari sistem pendidikan warisan zaman kolonial yang membedakan antara pendidikan “umum” disatu pihak dan pendidikan “agama” dipihak lain, adalah penyebab utama dari kerancuan dan kesenjangan pendidikan di Indonesia dengan segala akibat yang ditimbulkannya.²

Dampak dari munculnya dikotomi di atas, didunia pendidikan Indonesia menimbulkan bermacam krisis. Diantaranya;

Pertama, krisis pada keilmuan, pada prinsipnya dikotomi keilmuan (pendidikan) akhirnya sampai pada tingkat kelembagaan, disebabkan ketiadaan pembedaan antara pendidikan islam sebagai ilmu dengan pendidikan islam sebagai lembaga pendidikan.

Ketidakjelasan ini terlihat dengan ketidakmampuan membedakan antara pendidikan Islam dengan pendidikan agama Islam.³

Kedua, krisis kelembagaan, ini adalah adanya dikotomisasi antara lembaga-lembaga pendidikan yang menekankan pada salah satu aspek dari ilmu-ilmu yang ada, apakah ilmu-ilmu agama ataukah ilmu-ilmu umum. Ini jelas sekali terefleksi di Indonesia, misalnya dengan adanya dualisme sistem pendidikan, pendidikan agama yang diwakili madrasah dan pesantren dengan pendidikan umum, di tingkat pendidikan tinggi terdapat IAIN (sekarang UIN) dan perguruan tinggi umum.

Dari uraian di atas, pengertian dikotomi yang dimaksud dalam penelitian ini, adalah “dualisme sistem pendidikan antara pendidikan agama Islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan.”

Bukan saja pada perbedaan pengelolaan tetapi juga pemisahan kelembagaan dapat pula kita lihat pada tatanan keilmuan, kurikulum pendidikan itu sendiri, dimana terdapatnya ketidak seimbangan antara jam mata pelajaran pendidikan agama dengan jam pelajaran pendidikan umum. tidak adanya keseimbangan ilmu yang diberikan kepada anak didik antara ilmu untuk memenuhi kebutuhan jasmaniah (ilmu

2 MarwanSarijo, bunga rampai Pendidikan Agama Islam,Dpartemen RI Direktorat Jendral Pendidikan Kelembagaan Agama Islam, 1998 -1999.

3 Mahmud Arif, Pendidikan Islam Transformatif, Hlm 27-101

umum) dengan ilmu untuk memenuhi kebutuhan rohaniah (ilmu agama) dalam pencapaian tujuan pendidikan untuk menciptakan insan kamil .

Bahkan di dalam ujian nasional pun bidang studi agama tidak diujikan, akibatnya kebanyakan siswa tidak begitu simpati dengan pelajaran agama tersebut. Bahkan ada pula lembaga pendidikan pada tahun terakhir tidak memberikan pelajaran agama kepada anak didiknya, karena difokuskan untuk bidang studi yang diikuti sertakan UN tadi. Belum lagi faktor-faktor lain yang memberikan perlakuan yang berbeda kedua sistem pendidikan tersebut, seperti ; perhatian, pendanaan dan lain sebagainya.

Dapat kita lihat akibatnya baik masa sekarang maupun masa akan datang, tak dapat kita pungkiri melalui penglihatan dan pendengaran baik yang langsung maupun melalui media, betapa menyedihkan dan bobroknya moral dari sebagian anak bangsa kita, bukan saja dilakukan bagi yang tidak berpendidikan bahkan sampai kepada yang berpendidikan tinggi, bahkan semakin tinggi pendidikan semakin canggih dan tinggi pula bentuk kejahatannya contoh koruptor,

main perempuan, money loundri, perkelahian antar kelompok, pembunuhan sadis, narkoba dan lain sebagainya yang merupakan bahan konsumsi seharian media kita.

Dalam hal ini banyak tudingan, bahwa semuanya itu terjadi karena pendidikan yang mereka terima tidak beres. Bagi kita yang berkecimpung dalam dunia pendidikan, akankah kita membantahnya atau tak ambil pusing sama sekali.

Akibat dan dampak serta kondisi reelnya yang terjadi di Indonesia akibat dari sistem pendidikan yang dikotomis itu, adalah:

1. Arif agama telah dipersempit yaitu sejauh yang berkaitan dengan aspek teologi islam, seperti yang diajarkan disekolah-sekolah agama selama ini hanya sebatas membaca , menterjemahkan serta menghafal Al –Quran dan hadist, aqidah akhlak,bahasa Arab,fiqih dan lain sebagainya.Pada sisi lain ilmu umum dan tegnologi sangat minim sekali, bahkan masih ada guru agama bila kedatangan anak didiknya ikut les matematika,komputer bahasa Ingris dan ilmu umum linya,dengan melontarkan kata – kata tidak akan ditanya malikat

didalam kubur dan tak akan masuk syoga kamu belajar itu, bahkan termasuk sebahagian orang tua juga masih berpendapat demikian.

Akibatnya, tamatan dari pendidikan agama sebahagiannya berada di sudut – sudut kehidupan karena ilmu terbatas, yang menyedihkan lagi bila ada acara yang sifatnya Nasional yang tamat pendidikan agama hanya dapat kebagian tampil paling akhir, itupun hanya sebagai penutup dan pembaca doa.

2. Sekolah-sekolah agama telah terkotak dalam kubu tersendiri, karena dikelola oleh Depertemen Agama dengan pendanaan yang serba terbatas.karena tidak di masukan kedalam agaran APBD seperti sekolah umum,apalagi dengan otonomi pendidikan ini. Akibatnya; menghasilkan lulusan yang berkualitas rendah kecuali sekolah yang didirikan masyarakat (berupa yayasan) yang memiliki dana yang cukup. Disamping itu lapangan kerja bagi yang tamatan pendidikan agama juga terbatas pada lingkup Departemen Agama pula dan tidak bisa masuk ke lingkup pemerintahan seperti sekolah umum lainnya yang di kelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
3. Sumber masukan sekolah agama dan perguruan tinggi Islam rendah, maka mutu tamatannya tergolong rendah, karena imputnya kebanyakan dari golongan ekonomi rendah, jikapun ada sekolah agama yang faforit dan bermutu di dominasi oleh ekonomi menengah keatas karena biayanya yang mahal.
4. Disamping hal diatas yang patut diwaspadai akibat dari dikotomi dan dualisme pendidikan lainnya adalah;
 - a. Dengan banyaknya pelajaran umum yang menyedot waktu yang lama dalam kurikulum dibandingkan pelajaran agama akan menyebabkan semangat keislaman akan melemah, akibatnya umat islam rajin membangun mesjid tetapi tidak rajin mengisi mesjid, para remaja jauh dari ajaran dan nilai agama yang menimbulkan bermacam – macam penyakit masyarakat yang menyedot perhatian,tenaga dan dana pemerintah dan masyarakat lainnya.untuk memberantasnya.
 - b. Tragedi dunia modren yang disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhi pola pikir manusia modren diantaranya berpandangan yang

serba materialitis, semua diukur dari materi menyebabkan yang memiliki materi sedikit kurang dihargai yang punya materi banyak disanjung-sanjung, akibatnya orang berlomba – lomba mengumpulkan materi tanpa memikirkan halal dan haranya, maka terjadilah korupsi, perebutan lahan yang basah bahkan terjadi perkelahian dan pembunuhan sadis, tak kenal lagi sanak famili bahkan anak kandung mau membunuh orang tua gara-gara materi, terjadinya perselingkuhan, pemerkosaan mutilasi bahkan lebih sadis dari zaman Jahilia yang kita baca melalui sejarah di zaman Nabi dulu yang menjadi konsumsi media setiap hari yang sangat mengerikan.

- c. Rasa individualistis dan egois yang tinggi adakalanya bersebelahan rumah tidak saling mengenal, persaingan dalam hidup, keadaan yang tidak stabil akibat dari perkembangan ilmu pengetahuan yang cepat tanpa diimbangi dengan ilmu pengetahuan agama ,yang akhirnya kemajuan yang terlepas dari tuntunan Ilahi hanya mendatangkan mala petaka yang tidak berkesudahan.

Dengan demikian apa yang dikehendaki seperti dirumuskan dalam tujuan pendidikan nasional mengembangkan manusia seutuhnya tidak akan pernah tercapai.⁴

Apabila hal ini tidak cepat dicarikan jalan keluarnya, maka akan mendatangkan dampak yang tidak baik dalam segala segi kehidupan baik kehidupan secara individual, kelompok masyarakat, kelompok politik, kelompok agama bahkan bisa mengancam kehidupan negara itu sendiri.

Hal inilah yang mendorong penulis untuk menulis tesis ini dengan judul ”Dikotomi Pendidikan (Analisis Kebijakan Pemerintah Tentang Sistem Pendidikan di Indonesia)”. Karena menurut penulis kebijakan pemerintahlah melalui pendidikan yang mampu memperbaiki semuanya ini.

B. Fokus Penelitian

4. Amrizal. *Tesis Islamisasi Pendidikan Telaah teoritis perpaduan sekolah pesantren dalam prespektif system pendidikan nasional pasca sarjana*. Institute agama islam Sultan Syarif Kasim, Pekanbaru, 2003.hal.3

Fokus penelitian ini pada kebijakan pemerintah terhadap sisten pendidikan di Indonesia, untuk melihat kebijakan pemerintah yang membawa implikasi dikotomi atau pengintegrasian pendidikan baik pada masa awal kemerdekaan (Orde Lama), Orde Baru maupun pada masa Era Reformasi.

2.Namun untuk lebih dapat melihat perkembangan kapan mulai terjadinya dikotomi serta usaha untuk mengintegrasikan sistem pendidikan itu perlu ditinjau sekilas kebijakan pemerintah pada Era Klonialisme Belanda dan Jepang

Rumusan masalah

1.Bagaimanakah kebijakan pemerintah terkait dikotomi pendidikan di Indonesia?

2.Kebijakan yang bagaimanakah yang telah dibuat pemerintah dalam memecahkan masalah dikotomi pendidikan di Indonesia?

C..Tujuan Penelitian

1.Untuk mengetahui, kebijakan yang bagaimana yang teleh dibuat pemerintah dalam memecahkan masalah dikotomi prndidikan di Indonesia.

2Ingin mengungkapkan kebijakan pemerintah terhadap dikotomi pendidikan di Indonesia

D.Manfaat Penelitian

1.Penelitian ini sangat berguna bagi pemerhati pendidikan, terutama bagi yang berkecimpung langsung dalam pendidikan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan secara umum maupun kepentingan praktis dalam penyelenggaraan pendidikan dan bagi pembuat kebijakan

2.Diharapkan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah sebagai pembuat kebijakan dalam pendidikan untuk dapat membuat kebijakan dan peraturan-peraturan yang bijaksana untuk diimplemetasikan bukan hanya sekedar konsep belaka.

3.Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan di program pasca sarjana UIN Suska Pekanbaru.

BAB II

LANDASAN TEORITIS

A. Kajian Teori

Islam memandang manusia sebagai makhluk yang termulia dari segenap makhluk dari wujud lain yang ada di jagad ini. Allah mengkaruniakan keutamaan yang membedakannya dengan makhluk lain, diantaranya :

Pertama, manusia sebagai abdinya Allah “Dan tidaklah Aku menciptakan Jin dan manusia kecuali untuk beribadah kepadaku” (Q.S 51 : 56)

Apakah makna ibadah? Beribadah ialah memperhambakan diri, bersikap, berlaku, berbuat sebagai hamba terhadap khaliq, yang di imani. Bersikap sebagai hamba ialah dengan mengimani dan memuliakannya. Berlaku dan berbuat sebagai hamba ialah taat kepada apa saja yang ditentukan oleh Khaliq, sehingga tiap laku dan perbuatannya memenuhi seruan dan larangan dari yang diimani itu. Laku perbuatan yang demikianlah yang diistilahkan dengan amal shaleh.⁵

Dari uraian diatas, dapat diambil, suatu pengertian bahwa ibadah bukan hanya ibadah mahdha (berupa sholat, puasa, zakat, naik haji, zikir) saja kepada Allah, tetapi juga yang berhubungan dengan sesama manusia, dan alam semesta seperti ; sosial budaya, politik, teknologi, dan lain sebagainya.

Kedua, manusia dijadikan Allah sebagai khalifahNya di permukaan bumi ini, manusia yang memperhambakan diri kepada Allah diangkatnya “ menjadi khalifah di bumi”. Dan Allah menjanjikan kepada orang yang beriman dan beramal sholeh mengangkat mereka menjadi khalifah-Nya di bumi, sebagai mana telah diangkat orang-orang sebelum mereka (QS. 24:55)

Arti khalifah ialah pengganti Allah, ialah khaliq pencipta. Apabila manusia diangkat sebagai pengganti pencipta di bumi, bermakna bahwa Tuhan memberikan daya cipta kepada manusia di bumi. Ini adalah pangkat yang paling tinggi, yang diberikan Tuhan kepada makhluknya. Allah adalah pencipta pertama dari segala sesuatu cukup dengan “Jadilah maka terciptalah” (QS. 56:8)⁶.

5 Drs. Sidi Gazalba, Azas Kebudayaan Islam, Bulan bintang, Jakarta, 1978 hal 173

6 Al-Quran terjemahan, Depak, Hlm 1060

Dengan demikian karena manusia dalam pandangan Islam berfungsi sebagai ‘abid *dan* khalifah Allah dipermukaan bumi ini, untuk itu Islam tidak membedakan ilmu dalam pendidikan, semua ilmu itu hanya satu yaitu ilmu Islam yang datangnya dari Allah.

Hakikat pendidikan merupakan upaya untuk membuat perubahan dari yang jelek atau yang kurang baik kearah yang lebih baik. Bukan malah menjerumuskan atau menyesatkan ke lembah kebodohan. Pendidikan punya etika dan bukan melecehkan etika. Pendidikan tidak kenal usia, pendidikan tidak kenal kasta, pendidikan tidak kenal golongan, pendidikan tidak kenal kaya dan miskin. Semua manusia berhak memperoleh pendidikan dan berhak pula mendapatkan pendidikan yang sama dalam proses pendidikan. Dengan demikian pendidikan merupakan faktor prioritas yang harus diperjuangkan dan ditingkatkan mutunya.⁷

Hakikat dasar pendidikan Islam identik dengan dasar agama Islam, yaitu Al-Quran dan Hadist.³ Islam menganjurkan pendidikan secara merata. Islam adalah agama ilmu dan cahaya, bukanlah suatu agama kebodohan dan kegelapan.

Ilmu sebagai dasar pijakan dalam terjadinya dikotomi dan dualisme dalam pendidikan dapat kita kaji dan analisa dari Al-Quran dan Al Hadists, sebagaimana diungkap Quraish shihab. Kata ilmu dengan berbagai bentuknya terulang 854 kali dalam Al-Quran dan 750 ayat Al-Quran yang berbicara tentang alam materi dan fenomenanya. Hal ini mengisyaratkan agar manusia mengetahui dan memanfaatkan alam ini. Objek Ilmu dalam Islam terbagi kepada dua bagian objek materi dan objek non materi.

Seperti kaum sufi melalui ayat-ayat Al-Quran memperkenalkan ilmu-ilmu yang mereka sebut *al-Hadlalat al-Ilahiyah al- Khams* (lima kehadiran ilahi) sebagai gambar keseluruhan realitas *wujud*, yaitu *alam nasut* (alam materi), *alam malakut* (alam kejiwaan), *alam jabarut* (alam ruh), *alam lahut* (sifat-sifat

⁷ Abd Rachman Assegaf. *Membangun Format Pendidikan di Era Globalisasi dalam pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi* (Yogyakarta : Al-Ruzz,2004) hal. 18

ilahiyyah), dan *alam hahut* (wujud zat ilahi)⁸. Banyak ayat Al – Quran yang menceritakan untuk berfikir tentang alam semesta, melakukan perjalanan dengan titik tolak dan tujuan akhir karena Allah. Seperti dalam surat Al – Alaq sebagai surat yang pertama kali diturunkan diawali dengan kalimat “ Iqra “ dan diakhiri dengan kalimat “ *wasjud waqtarib* “ ini merupakan indikator bahwa ilmu dalam Islam tidak dikenal hanya ilmu untuk ilmu. Sementara sekarang ini berkembang ilmu itu bebas nilai⁹

Ulama – ulama kita terdahulu, tidak pernah membedakan ilmu umum dan ilmu agama , semuanya penting, hanya menurut Muhammad Abduh, misalnya harus ada prioritas dimana ilmu agama perlu diajarkan pertama kali karena berkaitan dengan kebutuhan dasar sebagai orang beragama, dan harus tahu hakikat agamanya, supaya punya identitas, sistem moral yang kuat dan visi yang jelas¹⁰

Sebagai bukti ulama dulu tidak memisahkan disiplin ilmu tertentu, hal ini dapat dilihat dari disiplin ilmu yang mereka kuasai. Seperti; Alkindi misalnya merupakan filosofi dan agamawan, Ibnu Sina selain ahli dalam bidang kedokteran, filsafat, psikologi, musik, beliau juga seorang ulama dan banyak lagi ulama lainnya.

Allah lah yang membuat manusia itu bisa berilmu dengan menciptakan potensi pada manusia tersebut. Dengan potensi itulah manusia dapat menggali dan mencari ilmu pengetahuan serta menerimanya, Dia yang mengajarkan dari alam ciptaan-Nya dan wahyu yang disampaikan kepada Nabi agar manusia dapat menjalankan fungsinya sebagai khalifah di permukaan bumi.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa orang dahulu tidak mengenal dengan istilah dikotomi ilmu. Hal ini karena mereka memandang bahwa semua ilmu itu berasal dan datang dari zat yang satu yaitu Allah,

Mencari ilmu atau pengetahuan berarti mengkaji sifat-sifat Allah dan ciptaan-Nya yang terlukis pada alam jagad raya ini. Jadi, disini tidak ada dikotomi

8 M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran, Tafsir Maudhu’i atas berbagai persoalan umat*, Bandung, Mizan, 1996, Hlm. 434-447

9 Ibid. Hlm. 44

10 Harun Nasution, *pendidikan dalam Islam ,Sejarah Pemikiran dan Gerakan* (Jakarta, Bulan bintang, 2013), cet-1, hlm. 58

pendidikan, sebagai mana Al-Qhazali juga mengatakan bahwa tujuan pendidikan ialah kesempurnaan insan di dunia dan di akhirat. Manusia dapat mencapai kesempurnaan melalui pencarian kesetaraan dengan menggunakan ilmu, keutamaan itu akan memberinya kebahagiaan di dunia serta mendekatkannya kepada Allah sehingga dia akan mendapatkan pula kebahagiaan akhirat.¹¹

Ajaran Islam menjalin hubungan yang integralistik-interkonduktif :

1. Integrasi antara ayat-ayat ilahi yaitu (ketuhanan) dengan ayat-ayat kauniah (kealaman) sebab alam merupakan ayat dan manifestasi dari sifat-sifat Allah
2. Integrasi antara hubungan manusia dengan Allah (hablum minallah swt) yang dituangkan dalam bentuk pendidikan dengan titik rekan bahwa manusia adalah makhluk tuhan yang paling mulia (QS Al-Isra' 70) manusia telah lahir kedunia dalam keadaan fitrah (Arrum : 30) dan manusia berperan sebagai hamba Allah, sekaligus khalifah Fil-ardh (QS. Al-Anas 165)
3. Integrasi antara iman dan ilmu yang tak bisa dipisahkan
4. Integrasi pemenuhan kebutuhan rohani spiritual dengan kebutuhan jasmani material duniawi
5. Integrasi antara tuntutan wahyu dengan daya intelek.¹²

Banyak ayat Al-Quran dan hadist menjelaskan tentang tujuan pendidikan ini antaranya :

Hadist Nabi yang artinya : Bekerjalah untuk duniamu seakan-akan engkau akan hidup selama-lamanya dan bekerjalah untuk akhiratmu seakan-akan engkau akan mati besok”

Dari hadist ini jelaslah bahwa pendidikan hendaknya bertujuan untuk mengantarkan anak didiknya membukakan jalan untuk kehidupan dunia dan kehidupannya diakhirat.

¹¹ Prof Fatiyah Hasan Sulaiman. Alam Pikiran, Al- Ghazali mengenal Pendidikan dan Ilmu, (Bandung,CV. Diponegoro 1986), hlm 31.

¹² ⁸. Prof. Dr. Abd. Rachman Assegaf, Filsafat Pendidikan Islam (PT. Raja Grafindo Persada. 2011), hlm. 277 – 279.

Prof. Mohd. Athiyah El-Abrasyi dalam kajiannya tentang pendidikan Islam menyimpulkan 5 tujuan dasar bagi pendidikan Islam, yaitu :

- a. Untuk membentuk pembentukan akhlak yang mulia. Kaum muslimin telah bersepakat bahwa pendidikan akhlak adalah jiwa pendidikan Islam.
- b. Persiapan untuk kehidupan dunia , pendidikan islam tidak hanya menaruh perhatian pada segi keagamaan saja, tetapi menaruh perhatian pada keduanya sekaligus.
- c. Menumbuhkan roh ilmiah (scientific spirit) pada pelajar dan memuaskan keinginan, artinya untuk mengetahui dan memungkinkan ia mengkaji ilmu tidak sekedar sebagai ilmu.
- d. Menyiapkan pelajar dari segi profesional, teknis dari perusakan supaya ia dapat menguasai profesi tertentu, supaya dapat ia mencari nilai dalam hidup dan hidup dengan mulia disamping memelihara kerohanian dan keagamaan.¹³

Secara normatif konseptual, menurut Abdul Rahman Assegaf, dalam Islam tidak dijumpai dikotomi ilmu. Jika kita menoleh pegangan Islam yakni Al- quran maupun Hadist kita tidak menemukan baik secara tersirat terlebih lagi tersurat menemukan dalil mengenai dikotomi ilmu. Justru sebaliknya Islam mengajarkan umat menuntut semua cabang ilmu.¹⁴

Di tengah-tengah inovasi pendidikan, terutama dalam konteks pengembangan kurikulum, sering kali para guru PAI merasa kebingungan dalam menghadapinya. Apalagi inovasi pendidikan tersebut cenderung bersifat *tup down inovation* dengan strategi power coersive atau strategi pemaksaan dari atasan (pusat) yang berkuasa. Inovasi ini sengaja diciptakan oleh atasan sebagai usaha untuk meningkatkan mutu pendidikan Agama Islam atau meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelaksanaan PAI dan sebagainya. inovasi seperti ini dilakukan dan diterapkan kepada bawahan dengan cara mengajak, menganjurkan dan bahkan memaksakan apa yang menurut

¹³ Muhammad Ali-Founny al- Shaltany. Falsafah Pendidikan Islam,(Jakarta, bulan bintang). hal 416 – 417.

¹⁴ Abd. Rachman Assegaf. Pengantar dalam buku Pendidikan Islam Integratif. hal vii – ix.

pencipta itu baik untuk kepentingan bawahannya. Dan bawahan tidak mempunyai obritas untuk menolak pelaksanaannya.

Karena itu, ada kesan yang cukup memprihatinkan dari masyarakat bahwa seolah-olah setiap ganti menteri akan diikuti dengan perubahan kebijakan. Padahal kebijakan yang terdahulu masih belum tersosialisasi secara merata, tetapi tiba-tiba diganti dengan kebijakan yang baru. Itulah antara lain pertanyaan-pertanyaan yang sering muncul dari kalangan bawah atau para tenaga pendidik agama islam disekolah. Madrasah maupun perguruan tinggi.¹⁵

Perumusan kebijakan adalah langkah awal yang paling menentukan dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena itu apa yang terjadi pada saat ini dalam pendidikan sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang telah dibuat dimasa yang lalu dan apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang sangat ditentukan oleh kebijakan yang dibuat pada saat ini.

Upaya peningkatan mutu pendidikan di Indonesia membutuhkan kebijakan yang tepat dari pemerintah. Ini berarti pemunculan kebijakan itu harus didasarkan para orientasi tujuan yang kuat. Sehingga tidak ada kesan bahwa setiap berganti pejabat berganti pula kebijakan yang sangat berbeda. Hal ini akan memudahkan konsentrasi pendidikan. Namun demikian kebijakan yang mampu memberikan jalan keluar bagi persoalan pendidikan.¹⁶

Dengan arti kata, kebijakan itu hendaklah elastis atau fleksibelitas kebijakan sehingga tidak menjadi suatu yang menakutkan dan memberatkan.

Oleh sebab itu kebijakan yang dibuat berhubungan dengan inovasi pendidikan untuk meningkatkan mutu dalam segala hal yang dibuat oleh pemegang tampuk kekuasaan, hendaknya tidak membingungkan, agar yang menjalankan kebijakan itu tidak mengeluh dan melaksanakannya dengan senang hati.¹⁷

Oleh karena itu, untuk memperoleh jawaban empiris terhadap penelitian, penulis akan menjelaskan kerangka dibawah ini.

¹⁵ Muhaimin, *Pengembangan Kurikulum Pendidikan Islam*. Op-Cit, hlm. VI

¹⁶ Munawir Soleh. Op.Cit. hlm 32

¹⁷ Muhaimin, Op.Cit hlm VI

1. Pengertian Dikotomi

Dikotomi dalam bahasa Inggris adalah dichotomy adalah pembagian dua bagian. Pembelahan dua, bercabang dua bagian¹⁸. Ada juga yang mendefinisikan dikotomi sebagai pembagian dua kelompok yang saling bertentangan¹⁹. Secara terminologis, dikotomi dipahami sebagai pemisahan antara ilmu dan agama yang kemudian berkembang menjadi fenomena dikotomik-dikotomik lainnya seperti dikotomi ulama dan intelektual, dikotomi dalam dunia pendidikan Islam²⁰

Sedangkan Dualisme adalah dua prinsip yang saling bertentangan²¹ secara terminologi dualisme dapat diartikan sebagai dua prinsip atau paham yang berbeda dan saling bertentangan.

Dalam bidang pendidikan Marwan Sarijo menyatakan bahwa istilah dualisme dan dikotomi memiliki makna yang sama yaitu pemisahan antara pendidikan umum dari pendidikan agama. Dengan pemaknaan di atas, dualisme dan dikotomi pendidikan adalah pemisahan sistem pendidikan antara pendidikan agama islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan atau ilmu umum. Dualisme dan dikotomi ini, bukan hanya pada tataran pemilahan tetapi masuk pada wilayah pemisahan, dalam operasionalnya pemisahan mata pelajaran umum dengan mata pelajaran agama, sekolah umum dan madrasah yang pengelolaannya memiliki kebijakan masing-masing.²²

Dikotomi dan dualisme pendidikan tidak lepas dari aspek sejarah dan kebijakan pendidikan yang telah berkembang di Indonesia sehingga untuk memahaminya dapat menggunakan pendekatan sejarah dan kebijakan pendidikan. Untuk itu penulis akan mengkaji akar permasalahan munculnya dualisme dan dikotomi pendidikan di indonesia yang ditinjau secara historisnya dari segi kebijakan pemerintah dalam

18. Jhon.M.Echols dan Hassan Shadily. *dichotomy. Kamus Inggris Indoneia*(: Jakarta,PT. Gramedia Utama Tahun 1992) hlm. 180

20. Muslih Usa (ed) *Pendidikan Islam di Indonesia Antara Citra dan Fakta*,(Yogyakarta, Tiara Wacana. 1991) hal. 104

21. Departemen pendidikan dan kebudayaan "Dualisme" *kamus besar Bahasa Indonesia*.(Jakarta : Balai Pustaka 1989) cet 2 hlm. 214

22. Marwan Saridjo. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*.(Jakarta. Amisco, 1996) hal. 22

bidang pendidikan serta upaya pengintegrasian pendidikan umum dengan pendidikan agama.

Sejarah munculnya Dikotomi dan Dualisme

Bila kita membaca sejarah pendidikan di Indonesia tidak ada yang menyangkal bahwa dualisme maupun dikotomi dari sistem pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan umum di satu pihak dan pendidikan agama dipihak lain²³

Orang-orang Belanda beserta keluarganya memerlukan pendidikan dan latihan baik mengenai pengetahuan umum maupun pengetahuan khusus tentang Indonesia, disamping itu VOC memerlukan juga tenaga-tenaga pembantu (murah) dari penduduk pribumi. Kepada mereka perlu diberikan pendidikan. Sedikitnya untuk menjalankan tugasnya²⁴. Hal ini juga dimaksud agar kekuasaan dan misionarisnya dapat berjalan dengan sukses dan lancar. Sudah barang tentu sekolah-sekolah tersebut didirikan dengan berbagai kriteria dan variasinya secara diskriminatif yang bertujuan untuk mempertahankan perbedaan sosial, mengkristenkan masyarakat pribumi dan menjadikan rakyat sebagai pegawai atau pekerja kasar atau murahan.²⁵

Namun pada akhirnya belanda membuka kesempatan pendidikan bagi rakyat pribumi, tetapi tujuannya tidak lain membentuk kelas elit dan menyiapkan tenaga terdidik sebagai buruh rendah/kasar²⁶. Pemerintah menanamkan dualisme dalam pendidikan yaitu dengan adanya sekolah untuk anak-anak Belanda dan untuk anak pribumi (pendidikan Islam) sekolah untuk orang yang berada dan untuk yang tak berada, sekolah yang memberi kesempatan untuk melanjutkan pelajaran dan yang tidak memberi kesempatan. Pendeknya pendidikan hanya dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan perbedaan sosial bukan untuk mobilitas sosial.²⁷

Karena tujuannya menjajah maka Pemerintah Belanda menerapkan pengawasan dan kontrol yang sangat ketat dan kaku, kontrol yang ketat ini dijadikan

²³ Marwan Saridjo. Op.Cit hlm. 22

²⁴ Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman.* (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979) hlm. 41

²⁵ Suwito Fauzan, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan sejarah dari abad ke 13 hingga abad 20 M.* (Bandung Angkasa. 2004) hlm. 159

²⁶ Ibid hlm. 161

²⁷ Ibid hlm. 164

alat politik untuk menghambat dan bahkan menghalang-halangi pelaksanaan pendidikan islam,²⁸ dengan membentuk suatu badan yang khusus yang bertugas mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan islam yang disebut priesnterraden.

Salah satu kebijakan pemerintah Hindia Belanda dalam mengawasi pendidikan Islam adalah penerbitan Ordonansi Guru. Kebijakan ini mewajibkan guru-guru agama untuk memiliki surat izin dari pemerintah. Tidak setiap orang, meskipun ahli ilmu agama, dapat mengajar dilembaga-lembaga pendidikan. Dalam perkembangannya, ordonansi guru itu sendiri mengalami perubahan dari keharusan guru agama mendapatkan surat izin menjadi keharusan guru agama itu cukup melapor dan memberitahu saja²⁹. Peraturan ini mungkin disebabkan oleh adanya gerakan organisasi pendidikan Islam yang sudah tampak tumbuh seperti Muhammadiyah, Partai Syarikat Islam, Al-Irsyad, Nahdatul Watan dan lain-lain³⁰. Pada tahun-tahun itu memang sudah terasa adanya ketakutan dari pemerintah Belanda terhadap kebangkitan pribumi.³¹

Selain Ordonansi Guru, pemerintah Belanda mengeluarkan pula peraturan yang dapat memberantas dan menutup madrasah dan sekolah yang tidak ada izinnya atau memberikan pelajaran yang tidak disukai oleh pemerintah yang disebut ordonansi Sekolah Liar (Wilde School Ordonantie) selain itu untuk lingkungan agama kristen di Indonesia yang selalu menghadapi reaksi dari rakyat, dan untuk menjaga sekolah umum yang kebanyakan muridnya beragama islam, maka pemerintah mengeluarkan peraturan yang disebut netral agama³². Seperti yang dinyatakan pada indische staatsregelling bahwa pendidikan umum adalah netral yang berarti pengajaran diberikan dengan menghormati keyakinan masing-masing.³³ Namun disekolah umum untuk kalangan pribumi pada HIS dan MULO diberikan pelajaran agama islam

²⁸ Suwijo Fauzan, *Op.Cit.* hlm. 164

²⁹ Maksud. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya.* (Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 115

³⁰ Ibid

³¹ Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam.* Jakarta, Bumi Aksara. 2008 cet IX, hlm 149

³² Ibid. hlm. 149

³³ Ibid hlm. 150

secara sukarela sekali dalam seminggu bagi murid-murid yang berminat atas persetujuan orang tuanya.³⁴

Pemerintah Belanda sendiri yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan bagi pribumi, membentuk dua lembaga yaitu Departemen van Onderwijs en Eerendinst untuk mengawasi pengajaran agama disekolah umum dan Departemen van binnenlandsche Zaken untuk pendidikan Islam dilembaga pendidikan islam.³⁵ Kebijakan pemerintah kolonial yang memarjinalkan aspirasi dan kepentingan kalangan muslim menjadi cikal bakal terciptanya dualitas pengaturan negara terhadap berbagai masalah yang berhubungan dengan kepentingan kalangan Muslim. Hal tersebut terutama tergambar dari dualitas dalam sistem pendidikan dan sistem peradilan.³⁶ Di bidang pendidikan, sikap netral terhadap pendidikan agama yang menjadi kebijakan pemerintah Belanda di dalam praktik diikuti oleh aturan yang dipandang oleh kalangan Muslim sebagai usaha mengebiri aspirasi keagamaan mereka. Di bidang peradilan yang berkaitan dengan penerapan syariat dan ketentuan hukum Islam di dalam kehidupan keluarga Muslim, pemerintah Belanda membentuk lembaga peradilan tersendiri yang terpisah dari lembaga peradilan umum, yaitu dengan terbentuknya Mahkamah Syariah.³⁷

Pada satu sisi kebijakan tersebut melahirkan kondisi psikologis “sebagai warga kelas dua” di kalangan Muslim. Kondisi ini diperparah oleh kenyataan lahirnya pengelompokan sosial masyarakat indonesia sebagai produk dari dualitas sistem pendidikan dan peradilan, yaitu disatu pihak adalah kelompok muslim yang merasa perlu terus memperjuangkan aspirasi dan kepentingan keagamaannya dalam proses kehidupan bernegara. Dilain pihak adalah kelompok yang merupakan produk dari sistem pendidikan barat disekolah-sekolah Belanda yang mempunyai pandangan “Sekuler” atau netral terhadap agama, bahwa agama merupakan urusan pribadi yang terpisah dari urusan publik dan urusan agama³⁸

³⁴ Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2009). hlm. 125

³⁵ Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia*.(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2000 hal. 57

³⁶ Ibid, hlm. 55

³⁷ Nurhayati Djamas. Op. Cit. hlm. 133

³⁸ Nurhayati Djamas. Op. Cit hlm. 132

Kebijakan yang kurang menguntungkan terhadap pendidikan Islam masih berlanjut pada masa penjajahan Jepang. Walaupun diakui lebih memberikan kebebasan daripada penjajahan Belanda. Tetapi kebijakan dasar pemerintahan penjajahan Jepang berorientasi pada penguatan kekuasaannya di Indonesia³⁹. Dan pendidikan Islam di zaman Jepang adalah sebuah usaha untuk membantu kelangsungan perang Asia Timur Raya, sehingga eksploitasi kemanusiaan benar-benar terjadi.⁴⁰

Untuk memperoleh dukungan dari umat Islam, pemerintah Jepang mengeluarkan kebijakan yang menawarkan bantuan dana bagi sekolah dan madrasah⁴¹. Selain itu untuk mengamankan kepentingannya, pemerintah Jepang banyak mengangkat kalangan priyayi dalam jabatan-jabatan di kantor Urusan Agama, yang bertugas antara lain mengorganisasikan pertemuan dan pembinaan guru-guru. Meskipun dengan alasan pembinaan kecakapan, tetapi usaha itu pada dasarnya bertujuan agar pelaksanaan pendidikan Islam baik di madrasah maupun pesantren tetap dalam kontrol pemerintah.⁴²

Dikotomi pendidikan islam adalah dualisme sistem pendidikan antara pendidikan agama islam dan pendidikan umum yang memisahkan kesadaran keagamaan dan ilmu pengetahuan. Dualisme ini, bukan hanya pada dataran pemilahan tetapi masuk pada wilayah pemisahan, dalam operasionalnya pemisahan mata pelajaran umum dnegan mata pelajaran agama, sekolah umum dan madrasah, yang pengelolaannya memiliki kebijakan masing-masing.

Faktor-faktor penyebab munculnya dikotomi pendidikan

Ada beberapa faktor yang ditenggarai menjadi penyebab munculnya persoalan dikotomi sistem pendidikan yang sampai sekarang melanda dunia muslim, antara lain:

- 1.1. Adapun faktor penyebab terjadinya dikotomi dan dualisme di antaranya adalah,

39 Ibid. hlm. 133

40 Maksum. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya*,(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 118

41 Suwijo Fauzan Op.Cit. hlm. 164

42 Maksum, Op.Cit hal. 115

Pertama, faktor historis perkembangan umat Islam ketika mengalami stagnasi atau kemunduran sejak abad pertengahan (1250 – 1800). Yang pengaruhnya bahkan sampai-sampai sekarang masih terasa. Menurut Azra hal ini disebabkan karena kesalahan sejarah (*historical accident*). Pada masa ini, dominasi fuqoha dalam pendidikan Islam sangat kuat, sehingga terjadi kristalisasi anggapan bahwa ilmu agama tergolong *fardu 'ain* atau kewajiban individu, sedangkan ilmu umum fardu kifayah atau kewajiban kolektif.⁴³

Bukan saja pada penguasa saat itu ,yang memulai konflik internal rebutan kekuasaan, melainkan juga karena munculnya kekuatan eksternal masuk ke dunia Islam dalam bentuk imperialisme dan penjajahan. Sementara pendapat yang lain menekankan bahwa kemunduran umat Islam terjadi karena adanya penutupan pintu ijtihad, kemajemukan berfikir berdaya taqliq dan sikap alergi terhadap falsafah, selain munculnya dikotomi dan lembaga pendidikan islam.⁴⁴

1.2.Penjajahan Barat atas Dunia muslim

Penjajahan barat atas dunia muslim dicatat oleh para sejarawan berlangsung sejak abad XVII hingga abad XIX M. pada saat itu dunia muslim benar-benar tidak berdaya dibawah kekuasaan imperialisme barat. Dalam kondisi seperti itu, tentu tidaklah mudah bagi dunia muslim untuk menolak upaya-upaya yang dilakukan barat, terutama injeksi budaya dan peradaban modern. Bahkan pendidikan barat dan ilmu-ilmu rasionalnya telah menurunkan derajat ilmu naqliyah. Ilmu pengganti barat itulah yang kemudian didominasi dalam mata pelajaran-mata pelajaran yang diajarkan di dunia muslim. Stagnasi yang terjadi akibat dari penjajahan Barat atas Dunia Muslim, dimana masyarakat muslim saat itu cenderung hanya menogak ke atas, melihat gemerlapnya abad pertengahan, sehingga lupa dengan kenyataan yang telah terjadi di lapangan. Para serjana barat mengatakan rasa kebanggaan dan keunggulan budaya masa lampau telah membuat serjana muslim tidak menanggapi tantangan – tantangan yang di lemparkan oleh serjana barat. Padahal jika tantangan tersebut di

⁴³ Abdurrahman asefah,pendidikan Islam integratif, Op-cit. hal.vii

⁴⁴ Ibid.hal.XIV

tanggapi secara positif, maka dunia muslim dapat mengasimilasi ilmu pengetahuan baru.

1.3.Masalah Internal

Masalah internal yang dihadapi oleh pendidikan Islam meliputi lemahnya visi dan tidak jelasnya arah pendidikan yang dikarenakan pemikiran yang tidak seimbang antara pembentukan kepribadian yang utama dalam diri seseorang muslim dengan peran sosialnya ditengah umat, dimana hal ini menyebabkan timbulnya kesalahan individual dan mengenyampingkan teknologi yang dianggap tidak ada hubungan sama sekali dengan kesolehan dan ketakwaan ,serta salah dalm menafsirkan Q.S AL-Djazilah (51) ayat 56.

Sering digunakan untuk menunjukkan bahwa tujuan umum pendidikan Islam adalah untuk membentuk manusia yang taat beribadah. “*Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan supaya mereka mengabdikan kepada-Ku.*” Kesalah pahaman dalam mengartikan ayat ini yang diartikan secara makna yang sempit yaitu ibadah kepada Allah hanya ibadah yang berbentuk ibadah Mahdah saja (Sholat, zikir, puasa, zakat, naik haji dsb) sehingga membentuk kesolehan pribadi yang mengabaikan ilmu keduniaan karena dianggap bukan termasuk sebagai ibadah. Seharusnya ayat ini dipahami secara komprehensif dan tidak dipersempit maknanya. Yang didalamnya tercakup *ibadah makhdah* dan *qairul makhdah* sehingga pengabdian seseorang kepada Allah tidaknya berupa pemenuhan proses penghambaan atau pengabdian seorang makhluk kepada sang khalik melalui berbagai macam ritual yang umumnya saja tetapi juga ibadah dalam konteks qairul makhdah yang cakupannya lebih luas, semosol solidaritas sosial, etika, politik, kewajiban menuntut ilmu, masalah pergaulan, kepedulian terhadap lingkungan dan alam sekitar, kerjasama antar bangsa, pengembangan sumber daya manusia, dan lain-lain. Supaya diperhatikan. Penyempitan makna beribadah disini menimbulkan dampak yang besar atas sikap mereka terhadap sains dan teknologi. Seolah-olah sains dan teknologi inilah umat islam saat ini jauh tertinggal bila dibandingkan dengan negara-negara lain.

1.4.Problem Epistemologi Dikotomi Ilmu itu sendidri

Dikotomi ilmu dalam pendidikan Islam telah berjalan cukup lama, terutama sekali semenjak madrasah Nizhamiyah mempopulerkan ilmu-ilmu agama dan mengesampingkan logika dan falsafah, hal itu mengakibatkan terjadinya pemisahan antara *al-ulum al-diniyah* dengan *al-ulum al-aqliyah*. Terlebih lagi dengan pemahaman bahwa menuntut ilmu agama itu tergolong *fardhu'ajin* dan ilmu-ilmu non agama adalah *fardhu kifayah*. Maka menimbulkan banyaknya umat yang mempelajari agama sebagai suatu kewajiban sehingga mengabaikan pentingnya mempelajari ilmu-ilmu non agama.⁴⁵

1.5.Tradisi Berpikir Normatif-Deduktif

Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa tradisi keilmuan muslim saat ini cenderung pada pola pikir normatif-deduktif. Hal itu terlihat pada praktik pendidikan islam selama ini lebih mengarah pada pola mengajar. (*Teaching, ta'lim*) dari pada mendidik (*education, tarbiyah atau ta'dib*)

Bilamana pendidikan Islam dewasa ini lebih mengarah pada pola mengajar tersebut, maka dampaknya bisa dirasakan pada proses dan hasilnya. Proses pengajaran agama islam cenderung dilaksanakan dalam bentuk hafalan dan penguasaan materi sebanyak-banyaknya. Bagi seorang guru, asal target kurikulum telah selesai disampaikan dan diajarkan maka beranggapan tugasnya telah selesai,soal anak paham atau tidak pelajarnya itu soal lain.

Akibat berbagai pola pikir pendidikan yang dikotomis ini adalah terjadi disharmoni relasi antara pemahaman *ayat-ayat ilahiah* dengan ayat-ayat kauniyah, antara iman dengan ilmu, antara ilmu dengan amal, antara dimensi duniawi dengan ukhrawi, dan relasi antara dimensi ketuhanan (teologis) dengan kemanusiaan (antroposentris)

2.Pengertian Kebijakan

⁴⁵ Abd. Rachman Assegaf “*Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi*” (Yogyakarta : Al-Ruzz, 2004) hal. 18

Didalam kamus bahasa Inggris Kebijakan Policy artinya kebijakan atau kebijaksanaan⁴⁶. Persoalan kebijakan dalam satu negara merupakan bagian yang sangat urgen terutama bagi para pelaku pembuat kebijakan itu sendiri guna menjalankan roda pemerintahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Proses langkah-langkah kebijaksanaan yang harus diambil dari berbagai alternatif kebijakan mengenai isu-isu dimasyarakat sebagai bagian dari permasalahan yang harus ditangani bersama-sama dengan pemerintah.

Bagi masyarakat demokratis, masalah kebijakan begitu penting. Akan tetapi dilihat dari sudut pandang ekonomi atau sosio ekonomi hal tersebut lebih diutamakan lagi dalam kebijakan publik, oleh sebab itu kebijakan dijadikan sebagai alat bagi pejabat publik untuk dapat menetapkan kebijakan-kebijakan secara lebih baik. Fenomena di lingkungan masyarakat juga terlihat statis dan fundamental, sehingga membutuhkan proses pemecahan kebijakan yang lebih efektif dan intensif.

Dengan demikian proses kebijakan ialah berhubungan dengan lembaga elit dan pengikut-pengikutnya yang mempunyai kesamaan satu sama lainnya dalam memberikan pandangan-pandangan pada proses tersebut. Sedangkan Lippman berpendapat bahwa kebijakan merupakan kepentingan publik yang dipilih menurut hati nurani masyarakat. Diketahui dengan jelas dan mempertimbangkan secara rasional

Kebijakan menurut Thomas R. Dye yang dikutip dari Riau Nugroho adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Sedangkan menurut Carl Freidrich memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan⁴⁷ yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka merealisasikan suatu tujuan yang akan dicapai⁴⁸

⁴⁶ Jhon M. Echols dan Hasan Shadily kamus inggris Op.Cit. hlm. 437

⁴⁷ Carl Freidrich Rian Nugroho, 2004, hlm.3

⁴⁸ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*(, Yogyakarta: Media Pressindo tahun 2004), hlm. 16

Kemudian disederhanakan oleh Lasswell dan Kaplan yang dikutip Thoha mereka merumuskan pengertian kebijakan sebagai suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan nilai-nilai, dan praktek-praktek tertentu.⁴⁹

Adapun pendapat David Easton tentang kebijakan adalah sebagai pengaruh (impact) dari aktivitas pemerintah dalam analisa sistemnya, kemudian Easton menambahkan suatu konseptualisasi yang telah disiapkan (ready mode) guna sssdihadapi dalam studi keluaran kebijakan.

Dengan demikian, kebijakan yang diusulkan atau out put yang dihasilkan harus mengandung konsekuensi-konsekuensi moral. Konsekuensi moral tersebut ialah melalui pertimbangan-pertimbangan secara normatif dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara dalam masyarakat, serta bagaimana seharusnya kebijakan-kebijakan publik itu dilaksanakan. Kemudian Balley dalam kumorotomo menguraikan tiga kualitas yang diperlukan dalam kebijakan yaitu :

1.Optimisme

Sikap ini mengandung keyakinan bahwa peluang untuk memecahkan persoalan akan selalu ada. Optimisme dimaksudkan untuk menunjukkan pada sikap dengan itikad baik, kejujuran, dan kompetensi

2,Keberanian

Sikap ini memerlukan kekuatan pribadi dan komitmen yang benar. Pembuatan kebijakan harus berani menolak tekanan-tekanan yang tidak sah dari para politisi, pengaruh kelompok-kelompok kepentingan yang kuat, atau intimidasi dari pihak lain.

3.Keadilan yang berwatak kemurahan hati

Sikap ini sebagai kualitas moral yang paling penting bagi pembuat kebijakan.

2.1.Kaitan Pendidikan dengan Politik Negara

Secara resmi dan legal, pendidikan formal merupakan porsi negara atau fungsi negara, yaitu negara/pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mengurus pendidikan nasional. Sebab negara punya kekuasaan untuk mengarahkan sistem pendidikan, dan menduduki posisi ideal untuk mengaturnya dengan baik.

⁴⁹ Miftah Thoha. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*,(Jakarta: Raja Grafindo Persada. tahun 1997), hlm58

Disamping itu diperlukan pula filsafat pendidikan yang menjadi sumber panutan bagi policy pendidikan, strategi pendidikan, dan operasionalisasi pendidikan yang pada hakekatnya merupakan penjabaran dari filsafat negara.

Sejumlah besar rakyat yang menjadi warga negara suatu negara disebut bangsa (*natie, nation*) bila mereka punya ciri-ciri tertentu yang sama, kriterium pokok suatu bangsa bukanlah persamaan bahasa, persamaan keturunan darah, dan sifat-sifat lahiriah dari struktur tubuh mereka, tetapi ada pada kehidupan batiniah yang sifatnya dinamis, yaitu menyadari sebagai satu bangsa/*nation*, karena diikat oleh pengalaman historis yang sama yang dihayati secara sangat efektif dan intens (mendalam) terutama menghayati pengalaman-pengalaman pahit getir diwaktu memperebutkan kemerdekaan dan bersama-sama membuat sejarah bangsa tersebut.

Bagaimanakah sebenarnya kaitan pendidikan dengan politik? Manusia disebut pula sebagai *homo politicus* atau *zoon politikon*, yaitu binatang yang berpolitik, dan cenderung mengatur lingkungan dekat (yaitu daerah dan lingkungan sekitar) serta lingkungan jauh atau negaranya dengan kegiatan-kegiatan politik. Dalam pengertian sempit, politik mempunyai konotasi dengan pemerintahan dan pengaturan negara, atau merupakan ilmu memerintah dan menguasai negara. Tetapi dalam pengertian modern dan lebih luas menurut Bram Peper dan Willem Wolters dalam bukunya “Politieke Vorming” (1972. H.3) politik berarti “keputusan-keputusan mengenai susunan masyarakat dimasa mendatang”.

(*beslissingen over de inrichting van de maatschappi in de toekomst*) sedang sarjana Deutch dalam buku yang sama menyebut politik sebagai “*the common decission of man and woman about their own fate*” (keputusan bersama dari wanita dan pria mengenai nasib sendiri).

Satu masalah termasuk masalah pendidikan akan menjadi masalah politik pada saat pemerintah dilibatkan untuk (ikut) menanganinya atau berkewajiban untuk memecahkannya pelibatan pihak pemerintah ini disebut sebagai aktivitas politik dan secara implisit terkandung usaha-usaha untuk menggagalkan pemerintah ikut campur dalam memecahkan suatu masalah.

Salah satu masalah yang sangat diminati pemerintah untuk mengurusinya adalah pendidikan bagi setiap individu. Sebab utamanya ialah :

Semakin mekar tumbuhnya demokrasi politik, kebutuhan akan warganegara yang terdidik bagi masyarakat modern, sehingga negara dan para politisi berkepentingan sekali dengan pengurusan pendidikan, yang dipakai sebagai sarana untuk mencerdaskan rakyat.

Maka berkembangnya satu negara itu sangat bergantung pada kualitas pendidikan dan kualitas keterampilan teknis serta sosial rakyatnya. Untuk sampai pada tahap demikian, diperlukan sistem persekolahan dan pendidikan yang maju, yang dibimbing dan diawasi oleh negara.

Politik bisa diartikan antara lain sebagai ilmu tata pemerintahan atau ilmu kebijakan pemerintah (A. Kolsteren, 1971 h. 238) juga sebagai ilmu pengetahuan tentang kekuasaan, apa saja yang berkaitan dengan pemerintahan (peraturan, undang-undang hukum, beleid dan seterusnya)

Maka perumusan politik pendidikan pada hakekatnya merupakan produk akhir dari tiga proses berfikir yaitu :

- a. Menjamin adanya konformitas antara tujuan pendidikan dan asas pendidikan dengan tujuan serta asas-asas umum negara pancasila kita
- b. Tujuan pendidikan dijabarkan dari garis-garis arah/haluan politik umum negara di negara kita berupa penjabaran GBHN
- c. Menjamin adanya koordinasi dari tujuan-tujuan pendidikan dengan (a) kegiatan-kegiatan pembangunan nasional lainnya dan (b) aspirasi rakyat

Para pembuat keputusan, pembuat kebijaksanaan, pemimpin politik, ekonomi, agama dan pendidikan, serta para penguasa eksekutif yang berdiam di kota-kota dan ibukota tersebut menjalin antar komunikasi intensif satu sama lain guna memadukan identitas kelompoknya, dan memperkuat kekuasaan serta posisi sosialnya. Iputuskan bahwa hanya “kebijakan dan kebenaran” mereka sajalah yang dipandang absah, termasuk kebijakan pendidikan. Cuma merekalah yang berkompeten berfikir untuk rakyat dengan penalaran yang paling benar.

Konsep pendidikan nasional jadi sesuai dan konsekuen dengan konsep berfikir mereka, demikian pula sinkron dengan konsep sosial-politik serta sistem nilai sendiri. Dan jelas kurang menyertakan harapan serta penilaian rakyat banyak mengenai sistem pendidikan. Yang ada hanyalah konsep pendidikan yang paling

sesuai bagi rakyat. Maka kelemahan konsep yang ‘didrop dari atas’ itu antara lain ialah :

- a. Kurang menyambung dengan harapan dan aspirasi rakyat kecil
- b. Kurang memahami kegunaannya oleh rakyat banyak yang hidup ditengah situasi dan kondisi sosial-budaya, ekonomis dan lokal sendiri yang serba kekurangan
- c. Tidak mengait pemecahan permasalahan sendiri (lokal, regional) juga tidak menggayut kebutuhan akan jenis pendidikan tersendiri, yang akan dipakai untuk mengatasi kesulitan hidup sehari-hari ⁵⁰

2.3. Analisis Kebijakan Pendidikan

Analisis kebijakan pendidikan yang digunakan di Indonesia sepertinya lebih banyak menggunakan model analisis kebijakan politik publik yang didasarkan pada asumsi-asumsi politis. Indikator dapat dikemukakan :

Pertama, ketidakjelasan dalam asumsi-asumsi yang digunakan terhadap permasalahan-permasalahan pendidikan. Kompleksitas dan heterogenitas jenis, sifat dan situasi yang disebut sekolah selalu di identikkan dengan pendidikan. Sehingga tidak heran manakala membicarakan sistem pendidikan ternyata yang dibahas adalah sistem persekolahan. Menganalisis kebijakan pendidikan yang dianalisis ternyata kebijakan penyelenggara persekolahan. Akibatnya, paradigma pendidikan yang universal dipandang secara sempit, dan lebih banyak adaptif daripada inisiatif.

Kedua, dalam melakukan analisis kebijakan pendidikan kurang kontekstual sebagai suatu kebijakan yang utuh dalam terintegrasi secara *empirical, evaluative, normative, predictive* yang memberi pedoman jelas bagi pengejewantahan, formulasikan berdasarkan elemen-elemen yang perlu diintegrasikan secara “sinergy” bukan sebagai komponen yang “terdikotmi” artinya apakah rumusan-rumusan kebijakan tersebut telah memenuhi kriteria kebijakan yang utuh atau masih ada butir-butir yang lepas dari ruang lingkupnya. ⁵¹

⁵⁰ Dr. Kartini Kartono. *Wawasan Politik*. Hal. 16-23

⁵¹ Dr. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd. *Kebijakan Pembaruan Pendidikan*. Op.cit hal.44

Menurut *Harold Lasswell* ada tujuh kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar analisis kebijakan, yaitu :

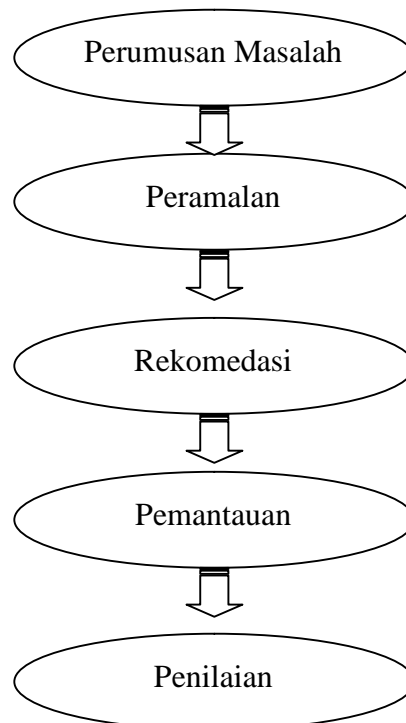
1. *Integrasi*, bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan yang mendapat perhatian para pembuat keputusan-keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses
2. *Rekomendasi*, bagaimana merekomendasi-merekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu dibuat dan dikembangkan
3. *Preskripsi*, bagaimana peraturan-peraturan umum dipergunakan atau diterapkan dan oleh siapa saja.
4. *Permohonan*, siapa yang menentukan apakah perilaku tertentu bertentangan dengan peraturan-peraturan
5. *Aplikasi*, bagaimana undang-undang sebenarnya diterapkan atau diberlakukan.
6. *Penilaian*, bagaimana pelaksanaan kebijakan, keberhasilan atau kegagalan itu dinilai
7. *Terminasi*, bagaimana peraturan-peraturan semula dihentikan atau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi

Ada empat belas kecakapan yang harus dimiliki dalam melakukan analisis kebijakan, yaitu sebagai berikut :

- a. Mampu cepat mengambil fokus pada kriteria keputusan yang paling sentral.
- b. Mempunyai kemampuan analisis multi disiplin, jikapun tidak, mampu mengakses kepada sumber pengetahuan diluar disiplin yang disukai.
- c. Mampu memikirkan jenis-jenis tindakan kebijakan yang dapat diambil.
- d. Mampu menghindari pendekatan *toolbook* atau *tekbook* untuk menganalisa kebijakan, melainkan mampu menggunakan metode yang paling sederhana namun tepat dan menggunakan logika untuk mendesain metode jika metode yang dikehendaki tidak tersedia.
- e. Mampu mengatasi ketidakpastian.
- f. Mampu mengemukakan dengan angka (tidak hanya asumsi-asumsi kualitatif).

- g. Mampu membuat rumusan analisa yang sederhana namun jelas.
- h. Mampu memeriksa fakta-fakta yang diperlukan.
- i. Mampu meletakkan diri dalam posisi orang lain khususnya sebagai pengambil kebijakan dan publik yang menjadi konstituennya.
- j. Mampu menahan diri hanya untuk memberikan analisa kebijakan, bukan keputusan.
- k. Mampu tidak saja mengatakan “ya” atau “tidak” pada usulan yang masuk, namun juga mampu memberikan definisi dan analisa dari usulan tersebut.
- l. Mampu menyadari bahwa tidak ada kebijakan yang sama sekali benar, sama sekali rasional, dan sama sekali komplet.
- m. Mampu memahami bahwa ada batas-batas intervensi kebijakan
- n. Mempunyai etika profesi yang tinggi.

Model Analisa Kebijakan



(William N. Dunn) #

#.Wilian N. Dunn, Analisis kebijakan Publik,(Yogyakarta: Hanindita Graha, 2003), cet- ke 10

Konsep dasar Kebijakan

Duke dan Canady mengelaborasi konsep kebijakan dengan 8 arah pemaknaan kebijakan :

- (1) Kebijakan sebagai penegasan maksud dan tujuan
- (2) Kebijakan sebagai sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan lain-lain pengaruh dalam lingkup kewenangannya.
- (3) Kebijakan sebagai panduan tindakan diskresional
- (4) Kebijakan sebagai strategi yang diambil untuk memecahkan masalah
- (5) Kebijakan sebagai perilaku yang bersanksi
- (6) Kebijakan sebagai norma perilaku dengan ciri konsistensi, dan keteraturan dalam beberapa bidang tindakan substantif
- (7) Kebijakan sebagai keluaran sistem pembuatan kebijakan
- (8) Kebijakan sebagai pengaruh pembuatan kebijakan, yang menunjuk pada pemahaman khalayak sasaran terhadap implementasi sistem.⁵²

Menurut Hough kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan. Bertolak dari konseptualisasi ini, misalnya ujian nasional merupakan salah satu bentuk kebijakan pendidikan. Ujian nasional memadai untuk dikategorikan sebagai kebijakan karena :

- (1) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan.
- (2) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan
- (3) merupakan program pemerintah
- (4) merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pendidikan
- (5) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat dampak dan atau konsekuensi
- (6) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan terkait.

⁵² Dr. Hj. Helmiati M.Ag. *Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan*

Tahap Kebijakan Pendidikan

Aspek pertama yang patut dikaji dalam analisis kebijakan adalah mengenai tahapan proses kebijakan, yang biasanya secara teknis dibedakan dalam tiga tahapan yaitu :

a. *Policy Formulation* (Perumusan Kebijakan)

Perumusan kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang dibuat itu dimasa yang akan datang. Pada tahap ini dilakukan identifikasi masalah, pengenalan terhadap suatu masalah atau persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, masalah-masalah yang mendapat tempat dalam agenda publik serta agenda resmi, serta mobilisasi dan dukungan awal bagi strategi tertentu. Selanjutnya dilakukan eksplorasi berbagai alternatif, perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, otorisasi formal strategi tertentu seperti melalui proses legislasi, isu pengaturan atau penertiban arahan-arahan.

b. *Policy Implementation* (Pelaksanaan Kebijakan)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan selanjutnya setelah tahap perumusan kebijakan. Tahapan ini merupakan tahapan dalam proses kebijakan yang sangat krusial, karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang sudah diputuskan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implemtasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Pada tahap ini dilakukan interpretasi terhadap kebijakan dan aplikasinya terhadap kasus tertentu, serta pengembangan satu atau lebih program sebagai alternatif yang dipilih untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

c. *Policy Evaluation* (Penilaian Kebijakan)

Evaluasi kebijakan yang merupakan tahapan terakhir dalam proses kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa lepas begitu saja, kebijakan harus diawasi dan dinilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna

dipertanggungjawabkan kepada konstituennya (publik/masyarakat). Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yang selanjutnya adalah bagaimana mengurangi dan menutup kesenjangan tersebut. Jadi, tujuan evaluasi adalah untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan tersebut bila kebijakan tidak berhasil atau hasilnya dinilai tidak diinginkan, maka perlu dilakukan perubahan mendasar berdasarkan umpan-balik atau mengganti kebijakan tertentu dengan kebijakan baru.

Sedangkan William N. Dunn memberikan penekanan terhadap analisis kebijakan atau kebijaksanaan sebagai suatu terapan yang menggunakan berbagai metode dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang dimanfaatkan pada tingkat politik untuk memecahkan masalah publik. Lebih lanjut dikatakan Dunn analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam suatu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.⁵³

3. Pengertian Sistem Pendidikan

Sistem pendidikan ialah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.⁵⁴

Tilaar menjelaskan ada 2 fungsi sistem pendidikan Nasional

3.1. Fungsi umum sistem pendidikan nasional

Sebagai suatu bangsa, pendidikan nasional merupakan salah satu unsur pengikat, pelestari, penumbuh, pengembang, pengarah cita-cita bangsa. Kejadian-kejadian dewasa ini di Eropa Timur dengan pupus tenggelamnya beberapa negara menunjukkan betapa peran pendidikan dalam menjaga eksistensi suatu bangsa. Sistem politik yang menggilas nilai-nilai kemerdekaan manusia yang ditunjang oleh sistem pendidikannya yang mengkondisikan aspirasi politik tersebut,

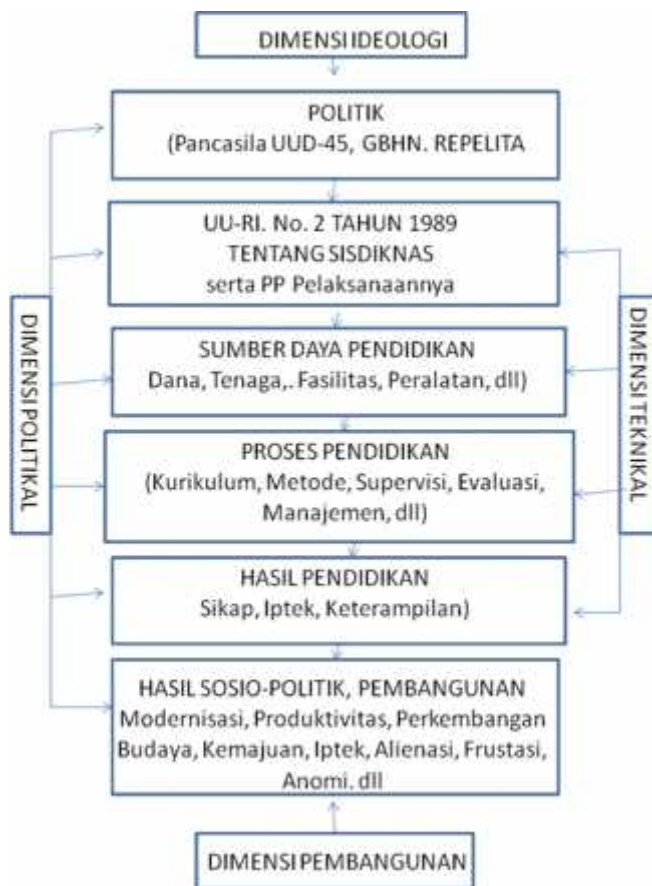
⁵³ Dunn. William N. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta. Hanindita Graha Widya, Cet. Ke-10 2003 hal. 29

⁵⁴ Undang-undang Sisdiknas, Fokusmedia. Bandung. 2010

Akhirnya tidak dapat menahan arus perubahan yang berorientasi kepada asas pengakuan kepada hak individu untuk berbeda dalam kesatuan nasional. Undang-undang dasar 45 dengan sangat jelas menekankan kepada kesatuan nasional, begitu pula terhadap kemajemukan masyarakat Indonesia. Dengan sendiri UU No.2 Tahun 1989 tentang sistem Pendidikan Nasional sebagai pengaturan pelaksanaan UUD tersebut, didalam ayat-ayatnya menjiwai dimensi ideologi dari pendidikan nasional itu.

Pada garis besarnya, fungsi umum pendidikan nasional dapat dirumuskan dalam dua kategori *politik dan kebudayaan*. Secara politik, fungsi umum pendidikan nasional tentunya untuk menumbuhkan rasa nasionalisme yang sehat pada setiap sikap dan cara berpikir anak Indonesia. Nasionalisme saja belum cukup karena gelombang globalisasi yang melanda dunia dewasa ini dapat meleburkan rasa nasionalisme itu sehingga dapat terdorong ke arah dua sikap eksrem, hilangnya nasionalisme dan hanyut dalam internasionalisme yang semu, atau kepada sikap ekstrem lainnya kearah nasionalisme fundamentalis yang pada hakikatnya merupakan suatu bentuk mekanisme bertahan (defense mechanism) karena kekurangan kepercayaan kepada kemampuan sendiri.

Gambar. Dimensi-dimensi manajemen Pendidikan sebagai aspek Pembangunan Nasional



3.2. Fungsi Khusus Pendidikan Nasional

Fungsi khas pendidikan nasional terutama dapat dilihat dari dua dimensi : dimensi teknis, dan dimensi pembangunan. Dari dimensi teknis, fungsi khas itu disebabkan antara lain adanya perbedaan pembawaan dan kemampuan peserta didik, peranan keluarga dalam pendidikan dan lain sebagainya. Dari dimensi pembangunan, fungsi khas pendidikan nasional antara lain disebabkan misalnya oleh tuntutan pembangunan akan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan, terutama lingkungan yang dekat dengan proses pendidikan, pembiayaan dan pengelolaan pendidikan kebudayaan daerah, bahasa daerah, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan dan sebagainya. Tabel 1 menunjukkan ilustrasi adanya pengakuan fungsi khas pendidikan nasional seperti yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 1989.

Tabel 1. Fungsi Khas pendidikan nasional yang diatur dalam UU No.2 tahun 1989

Bab	Pasal	Dimensi Teknis	Dimensi Pembangunan
II	8	i. Anak luar biasa ii. Anak yang cerdas	
IV	10	iii. Pendidikan keluarga	
V	15	iv.	v. Kaitan pendidikan dengan lingkungan sosial
VI	24	vi. Hak-hak peserta didik (bakat dan minat)	ii.
VII	30	viii. Anak cacat ix. Anak luar biasa	x. xi. xii. Pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat
VIII	36	xiii.	iv. Biaya ditampung bersama antara pemerintah dan masyarakat
X	40	xv.	vi. Hari libur sesuai dengan kondisi sosial budaya
XI	42	xvii. Pentingnya bahasa daerah bagi pembentukan intelek serta kepribadian peserta didik	iii. Fungsi bahasa daerah sebagai media komunikasi dan memperkaya bahasa nasional
XIII	47		ix. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan
XV	51		xx. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan pendidikan

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ingin mengkaji dari kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan tersebut, apakah hasil atau konsekuensi dari kebijakan itu dapat membuat hal-hal yang berhubungan dengan keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan itu yang seharusnya bulat dan utuh semakin menjadi bulat dan utuh atautkah semakin terpisah dan bercerai berai yang seharusnya dapat mengangkat harkat dan martabat semua anak bangsa atautkah hanya sebagian saja.

4. Analisis Sistem

Pendekatan sistem yang bertitik tolak tolak pada optimalisasi penggunaan sumber-sumber yang tersedia, dengan mempergunakan metode penyusunan model-model kerja tujuan-tujuan yang efektif dan efisien dalam penggunaan sumber-sumber yang tersedia.

5. Karakteristik Teori Sistem

- 1) Keseluruhan adalah hal yang utama dan bagian-bagian adalah hal yang kedua.
- 2) Integrasi adalah kondisi saling hubungan antara bagian-bagian dalam satu sistem.
- 3) Bagian-bagian membentuk sebuah keseluruhan yang tak dapat dipisahkan.
- 4) Bagian-bagian memainkan peranan mereka dalam kesatuannya untuk mencapai tujuan dari keseluruhan.
- 5) Sifat dan bagian fungsinya dalam keseluruhan dan tingkah lakunya diatur oleh keseluruhan terhadap hubungan-hubungan bagiannya.
- 6) Keseluruhan adalah sebuah sistem atau sebuah kompleks atau sebuah konfigurasi dari energi dan berperilaku seperti sesuatu unsur tunggal yang tidak kompleks.
- 7) Segala sesuatu haruslah dimulai dari keseluruhan sebagai suatu dasar, dan bagian-bagian serta hubungan-hubungan, baru kemudian terjadi secara berangsur-angsur.

B. Tinjauan Penelitian yang Relevan

1. *Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam oleh Mohammad Hatta bin Mohammad Saat.*

Penelitian ini mengungkapkan pandangan Al-Attas dan Al-Faruqi menawarkan konsep atau model Islamisasi Ilmu, berdasarkan konsep Islamisasi Ilmu menurut Al- Faruqi hal 19.

- 1.1. Rumusan Masalah
2. Bagaimana hakekat dan objek islamisasi dan pengetahuan menurut Al- Attas dan Al- Faruqi.
3. Bagaimana langkah-langkah islamisasi ilmu pengetahuan menurut Al-Attas dan Al-Faruqi.
4. Bagaimana implikasi ilmu pengetahuan terhadap pendidikan islam⁵⁵

Kesimpulannya

Berdasarkan kepada pembahasan tentang pemikiran Al-Faruqi dan Al-Attas tentang islamisasi ilmu pengetahuan dan implikasinya terhadap pendidikan Islam diatas,dapat disimpulkan bahwa, hakekat dan objek Islamisasi ilmu pengetahuan menurut Al-Attas dan Al-Faruqi terdapat perbedaan mendasar dari kedua tokoh tersebut. Bagi Al-Attas, lebih menekankan pada perlunya Islamisasi terhadap subjek, atau manusianya.

Sementara Al-Faruqi, lebih menekankan kepada tubuh ilmu pengetahuan itu sendiri. Menurut Al-Attas sukses tidaknya pengembangan Islamisasi ilmu tergantung pada posisi manusia itu sendiri, subjek ilmu dan teknologi. Sementara menurut Ismail Raji Al-Faruqi, Islamisasi ilmu pengetahuan dimaknai supaya pengintegrasian disiplin-disiplin ilmu modern dengan khazanah warisan Islam. Al-Faruqi tampaknya lebih bisa menerima konstruk ilmu pengetahuan modern yang penting baginya adalah penguasaan terhadap prinsip-prinsip Islam yang dengannya sarjana Muslim

⁵⁵ Mohammad Hatta bin Mohammad Saat.Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam.PPS UIN SUSKA,2011.hal.8

bisa membaca dan menafsirkan konstruk ilmu pengetahuan tersebut dengan cara yang berbeda. Sementara Al-Attas disamping pengaruh sufisme yang cukup kuat, antara lain gagasan yang di gunakannya takwil dalam kerangka Islamisasi ilmu pengetahuannya lebih menekan pada dikedepankannya keaslian (*originality*) yang digali dari tradisi lokal. Bagi Al-Attas Islamisasi bagi kepribadian seseorang individu itu mendahului Islamisasi ilmu. Al-Attas berhasil meyakinkan dengan jelas keperluan kepada Islamisasi ilmu pengetahuan sebagai respon terhadap sekularisasi. Sementara bagi Al-Faruqi faktor utama yang mendorong Islamisasi ilmu pengetahuan adalah kekalutan dan kemunduran umat, sistem pendidikan dualistik dan kegagalan metodologi tradisional untuk berhadapan dengan realitasa modern. Satu lagi perbedaan yaitu pendidikan memiliki kurikulum yang aktual, resposif terhadap tuntutan permasalahan kontemporer; (c) aspek pendidik. Dalam hal ini para pendidik di tempatkan pada posisi yang selayaknya. Artinya kompetensi dan profesional yang mereka miliki dihargai sebagaimana mestinya. Bagi Al-Faruqi tidak selayaknya para pendidik mengajar dengan prinsip keikhlasan, pendidik harus diberikan honorarium sesuai dengan keahliannya.

Disamping itu tidak selayaknya pendidik tamu (dari luar) dihargai lebih tinggi dibandingkan dengan pendidik miliki sendiri⁵⁶

2. Masduki, *Menuju sistem pendidikan integral melalui dekonstruksi dikotomi ilmu pengetahuan*, Al Fikrah : Jurnal Ilmiah Keislaman vol. 5, No. 12006 lantai 2 ruang referensi label 3000 PPS UIN Susqa Pekanbaru Riau.
3. Hasapandi, Mencari relevansi gagasan pendidikan non dikotomik, Pena Mas : Jurnal Penelitian Agama dan Pemasarakatan Vol. XXI No.2 tahun 2008 Balit Bank d Diklat Depag RI

⁵⁶ Ibid.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kebijakan pemerintah masa Orde lama (Awal kemerdekaan.Orde baru dan era reformasi yang bersifat kualitatif dan berbentuk konseptual, dengan menggunakan pendekatan sejarah (bukan penelitan sejar). Karena penelitan ini merupakan penelitian kebijakan pemerintah tentang pendidikan di era Reformasi, maka untuk memperjelas background atau asal kebijakan itu dibutuhkan pengkajian kebijakan sebelum Reformasi, maka cara yang digunakann yaitu:

1. Deskriptif

Berarti dapat memberi pemahaman tentang kebijakan yang direncanakan, yang dapat dilaksanakan, tujuan yang hendak dicapai dan hasil yang akan diperoleh

2. Perspektif

Berarti hasil analisis kebijakan yang cenderung bersifat evaluasi formatif yang dapat memberikan rekomendasi tentang alternatif kebijakan yang perlu diambil dalam upaya peningkatan mutu hasil yang diperoleh

3. Prediktif

Berarti hasil analisis kebijakan dapat memberikan perkiraan apa yang akan terjadi selanjutnya, baik yang bersifat positif maupun negatif sebagai akibat kebijakan yang dilaksanakan

Mengingat penelitian ini konseptual⁵⁷ yaitu mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, Kepres, Kemendiknas, pendapat ahli pendidikan yang dipandang sesuai dan memiliki relevansi yang kuat dalam penelitian ini adalah

⁵⁷ M. Diah,*Penelitian Kualitatif dalam penerapan*.(Pekanbaru: Depdiknas, Pusat Bahasa, Balai bahasa Pekanbaru. 2000),hlm. 25

penelitian yang bersifat analisis kualitatif, mempergunakan sumber-sumber tertulis yang ada hubungannya pokok bahasan.⁵⁸

B. Sumber data

Penelitian ini berbentuk penelitian konseptual, oleh karena itu sumber data diperoleh dalam dua bentuk data, yaitu data prima dan data sekunder.

1. Data primer diambil langsung dari UU Sisdiknas Sistem tentang sistem pendidikan di era reformasi dan peraturan pemerintah, Kepres, Kepmendiknas, yang berkaitan dengan dikotomi pendidikan yang berhubungan dengan kebijakan pendidikan yang dianggap mendukung penelitian ini
2. Data sekunder diambil dari teori yang dikembangkan oleh para ahli bidang pendidikan jurnal pendidikan , dan buku-buku lain yang relevan dengan masalah yang diteliti

C. Teknik Analisa Data

Langkah utama yang diambil dalam pengumpulan data ini adalah dengan mengklasifikasikan buku-buku literatur yang sesuai dengan masalah yang sedang dibahas, kemudian di seleksi sedemikian rupa untuk dijadikan konsep dasar,dan selanjutnya disusun secara sistematis kedalam bentuk tulisan ilmiah.

Penelitian tentang kebijakan pemerintah di era reformasi, adalah penelitian konseptual, maka data yang terkumpul di analisis dengan metode komporatif, heuristik dan heumenitika.

1. Analisis dengan cara komperatif dimaksudkan untuk mendialogkan berbagai pemikiran yang ada itu, maka dapatlah diambil kesimpulan-kesimpulan yang sesuai dengan masalah yang diteliti.
2. Dengan cara Hereustika yaitu dengan memberi pengertian dan pemahaman terhadap hasil perbandingan tersebut.

⁵⁸ Lihat, Noung Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rakesarafin, 1990), hlm. 78-79

3. Dengan menggunakan metode Hermeneustika karena memang dalam penelitian ini diperlukan interpretasi-interpretasi dan evaluasi terhadap berbagai kebijakan dan pendapat yang ada sehingga menjadi konsep yang utuh dan menjawab persoalan yang sedang diteliti

BAB IV

DIKOTOMI PENDIDIKAN

(Analisis terhadap Kebijakan Pemerintah tentang Sistem Pendidikan di Indonesia)

A. Pengantar Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan

Konsep Dasar Kebijakan Pendidikan

Duke dan Canady (1991) mengelaborasi konsep kebijakan dengan 8 arah pemaknaan kebijakan:

- (1) Kebijakan sebagai penegasan maksud dan tujuan
- (2) Kebijakan sebagai sekumpulan keputusan lembaga yang digunakan untuk mengatur, mengendalikan, mempromosikan, melayani, dan lain-lain pengaruh dalam lingkup kewenangannya,
- (3) Kebijakan sebagai panduan tindakan diskresional
- (4) Kebijakan sebagai strategi yang diambil untuk memecahkan masalah
- (5) Kebijakan sebagai perilaku yang bersanksi
- (6) Kebijakan sebagai norma perilaku dengan ciri konsistensi, dan keteraturan dalam beberapa bidang tindakan substantif
- (7) Kebijakan sebagai keluaran sistem pembuatan kebijakan
- (8) Kebijakan sebagai pengaruh pembuatan kebijakan, yang menunjuk pada pemahaman khalayak sasaran terhadap implementasi sistem.

Menurut Hough (1984), kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan. Bertolak dari konseptualisasi ini, misalnya, ujian nasional merupakan salah satu bentuk kebijakan pendidikan. Ujian nasional memadai untuk dikategorikan sebagai kebijakan karena: (1) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan, (2) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan, (3) merupakan program pemerintah, (4)

merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pendidikan, (5) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat, dampak dan atau konsekuensi, (6) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lembaga terkait.

Tahap Kebijakan Pendidikan

Aspek pertama yang patut dikaji dalam analisis kebijakan adalah mengenai tahapan proses kebijakan, yang biasanya secara teknis dibedakan dalam tiga tahapan, yaitu:

1. *Policy formulation* (perumusan kebijakan)

Perumusan kebijakan adalah Langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan yang dibuat itu di masa yang akan datang. Pada tahap ini dilakukan identifikasi masalah, pengenalan terhadap suatu masalah atau persoalan yang memerlukan perhatian pemerintah, masalah-masalah yang mendapat tempat dalam agenda publik serta agenda resmi, serta mobilisasi dan dukungan awal bagi strategi tertentu. Selanjutnya dilakukan eksplorasi berbagai alternatif, perumusan seperangkat tindakan yang lebih dipilih, usaha-usaha untuk mencapai konsensus atau kompromi, otorisasi formal strategi tertentu seperti melalui proses legislasi, isu pengaturan atau penerbitan arahan-arahan.

2. *Policy implementation* (Pelaksanaan kebijakan)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan selanjutnya setelah tahap perumusan kebijakan. Tahapan ini merupakan tahapan dalam proses kebijakan yang sangat krusial, karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang sudah diputuskan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Pada tahap ini dilakukan interpretasi terhadap kebijakan dan aplikasinya terhadap kasus tertentu, serta pengembangan satu atau lebih program sebagai alternatif yang dipilih untuk memecahkan masalah yang dihadapi.

3. *Policy evaluation* (penilaian kebijakan)

Evaluasi kebijakan yang merupakan tahapan akhir dalam proses kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa lepas begitu saja, kebijakan harus diawasi dan dinilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya (publik / masyarakat). Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yang selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, tujuan evaluasi adalah untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan tersebut. Bila kebijakan tidak berhasil atau hasilnya dinilai tidak diinginkan, maka perlu dilakukan perubahan mendasar berdasarkan umpan-balik, atau mengganti kebijakan tertentu dengan kebijakan baru.

Aspek kedua yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah konteks kebijakan. Ini harus dilakukan karena kebijakan tidak muncul dalam kehampaan, melainkan dikembangkan dalam konteks seperangkat nilai, tekanan, kendala, dan dalam pengaturan struktural tertentu. Kebijakan juga merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah tertentu, kebutuhan serta aspirasi yang berkembang.

Aspek ketiga yang harus dikaji dalam analisis kebijakan pendidikan adalah pelaku kebijakan. Aktor kebijakan pendidikan bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu: para pelaku resmi dan pelaku tak resmi. Pelaku resmi kebijakan pendidikan adalah perorangan atau lembaga yang secara legal memiliki tanggungjawab berkenaan dengan pendidikan. Aktor tak resmi kebijakan pendidikan adalah individu atau organisasi yang terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, dan media. Dalam aktor kebijakan resmi, juga dibagi-bagi lagi tetapi mengikuti sistem pemerintahan negara yang dikaji mulai dari pejabat senior hingga partai politik, lembaga pendidikan, lain-lain lembaga terkait pendidikan, dan antar badan antar pemerintah.

Pada aktor informal, atau tak resmi, terdapat kelompok kepentingan, partai politik, serta media massa. Kelompok kepentingan ini antara lain serikat guru, asosiasi yang mewakili jenis atau jenjang pendidikan tertentu, asosiasi yang

mewakili peserta didik, asosiasi yang mewakili pimpinan perguruan tinggi, hingga asosiasi yang mewakili orangtua peserta didik.

Berdasarkan seluruh kajian yang dilakukan, memang tidak mungkin untuk disimpulkan secara umum. Namun demikian, jelas bahwa kadang-kadang kebijakan pendidikan secara terbuka dan hati-hati dihentikan, dimodifikasi, dihaluskan, atau diganti dengan kebijakan lain.

Implementasi Kebijakan Pendidikan

Grindle (1980) menempatkan implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administratif. Dengan memanfaatkan diagram yang dikembangkan, jelas bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun.

Tanpa adanya syarat-syarat tersebut, maka kebijakan publik boleh dikatakan sekedar retorika politik atau slogan politik. Secara teoretik pada tahap implementasi ini proses perumusan kebijakan dapat digantikan tempatnya oleh proses implementasi kebijakan, dan program-program kemudian diaktifkan. Tetapi dalam praktik, perbedaan antar tahap perumusan kebijakan dan tahap implementasi kebijakan sebenarnya sulit dipertahankan, karena umpan balik dari prosedur-prosedur implementasi mungkin menyebabkan diperlukannya perubahan-perubahan tertentu pada tujuan-tujuan dan arah kebijakan yang sudah ditetapkan. Atau aturan-aturan dan pedoman-pedoman yang sudah dirumuskan ternyata perlu ditinjau kembali sehingga menyebabkan peninjauan ulang terhadap pembuatan kebijakan pada segi implementasinya.

Lebih khusus lagi, dilihat dari sudut proses implementasi, keputusan-keputusan yang telah dibuat pada tahap rancangan atau perumusan berpengaruh terhadap lancar atau tidaknya implementasi. Hal ini kiranya akan menjadi jelas dengan mengambil contoh dampak tertentu yang ditimbulkan terhadap implementasi dari keputusan

untuk mengalokasikan sejumlah besar dana yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tertentu.

Perlu pula ditambahkan bahwa proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara perumusan tujuan. Dengan demikian perumusan keputusan atau mungkin bahkan tidak dirumuskan sama sekali mengenai macam kebijakan yang akan ditempuh serta macam program yang akan dilaksanakan merupakan faktor-faktor yang menentukan apakah program-program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan berhasil ataukah tidak.

Muatan dari pelbagai kebijakan kerap kali juga menentukan letak implementasinya. Implementasi beberapa kebijakan tertentu biasanya hanya melibatkan sejumlah kecil satuan-satuan pembuat keputusan kunci di tingkat nasional, misalnya aktor-aktor yang menduduki posisi-posisi puncak. Sebaliknya, ada pula kebijakan yang dilaksanakan oleh sejumlah besar pembuat keputusan yang posisinya bertebaran dalam wilayah geografis dan administratif yang luas, sekalipun biasanya hanya melibatkan suatu organisasi birokrasi tunggal. Di samping itu berbagai pejabat di daerah mungkin dilibatkan sebagai pelaksana-pelaksana dari program-program yang telah dirancang.

Semakin tersebar posisi implementasi, baik secara geografis maupun secara organisatoris-administratif, maka semakin sulit pula tugas-tugas implementasi suatu program. Sebabnya ialah karena makin banyak jumlah satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya.

Keputusan-keputusan yang dibuat pada saat perumusan kebijakan dapat pula menunjukkan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan berbagai program yang ada. Keputusan-keputusan demikian ini pada gilirannya akan dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan itu akan diwujudkan kelak kemudian hari. Dalam hubungan ini mungkin akan dapat dideteksi secara dini adanya perbedaan-perbedaan tertentu pada berbagai satuan birokrasi yang akan terlibat langsung dalam pengelolaan program. Perbedaan itu, misalnya dalam hal tingkat kemampuan administratif atau manajerialnya. Di antara berbagai satuan birokrasi itu mungkin

memiliki staf yang aktif, berkeahlian, dan berdedikasi tinggi terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas, sedangkan satuan-satuan birokrasi lainnya tidak.

Sementara itu, beberapa di antara satuan birokrasi tersebut mungkin akan mendapatkan dukungan yang lebih besar dari elite-elite politik yang berkuasa dan, karena itu, mereka dalam menjalankan tugasnya akan memiliki peluang yang lebih besar untuk mendapatkan sumber-sumber yang diperlukan. Di lain pihak, beberapa satuan birokrasi lainnya mungkin lebih mampu menanggulangi berbagai macam tuntutan dan kendala yang menghadang mereka.

Bentuk tujuan-tujuan kebijakan juga membawa dampak terhadap implementasinya. Dalam hubungan ini apakah tujuan-tujuan itu telah dirumuskan dengan jelas ataukah masih kabur, dan apakah pejabat-pejabat politik dan administrasi memiliki komitmen yang tinggi terhadap tujuan-tujuan tersebut ataukah tidak, pada akhirnya akan berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan proses implementasinya.

Dari berbagai penjelasan di atas, jelas bahwa muatan program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir implementasinya. Namun muatan program atau muatan kebijakan itu menjadi faktor yang berpengaruh karena dampaknya yang nyata atau yang potensial terhadap lingkungan sosial, politik dan ekonomi tertentu. Oleh sebab itu, penting sekali untuk memperhitungkan konteks atau lingkungan implementasi kebijakan.

Dalam proses implementasi atau pengadministrasian setiap program mungkin banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik tertentu serta banyak pihak yang mungkin berusaha keras untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. Berbagai pihak yang kemungkinan berpihak dalam implementasi program tertentu ialah para perencana tingkat nasional; para politisi tingkat nasional, regional dan lokal; kelompok-kelompok elite ekonomi, khususnya di tingkat lokal; kelompok-kelompok penerima program dan para pelaksana atau para birokrat pada tingkat menengah atau bawah. Aktor-aktor tersebut mungkin terlibat secara penuh ataukah tidak dalam

implementasi program tertentu sedikit banyak akan ditentukan oleh muatan program dan bagaimana bentuk pengadministrasian programnya.

Masing-masing aktor mungkin mempunyai kepentingan tertentu dalam program tersebut, dan masing-masing mungkin berusaha untuk mencapainya dengan cara mengajukan tuntutan-tuntutan mereka dalam prosedur alokasi sumber. Seringkali terjadi, tujuan-tujuan dari para aktor itu bertentangan satu sama lain dan hasil akhir dari pertentangan ini serta akibatnya mengenai siapa yang memperoleh apa, akan ditentukan strategi, sumber-sumber, dan posisi kekuasaan dari tiap aktor yang terlibat.

Apa yang diimplementasikan dengan demikian merupakan hasil suatu tarik-ulur kepentingan-kepentingan politik dan kelompok-kelompok yang saling berebut sumber-sumber yang langka, daya tanggap dari pejabat-pejabat pelaksana serta tindakan dari para elite politik yang kesemuanya itu berinteraksi dalam kelembagaan tertentu. Oleh karena itu analisis mengenai program-program tertentu berarti pula menilai kemampuan-kemampuan kekuasaan dari para aktor yang terlibat, kepentingan-kepentingan mereka dan strategi-strategi yang mereka tempuh untuk mewujudkan kepentingan-kepentingan tersebut serta ciri-ciri pemerintahan dimana mereka berinteraksi. Hal ini pada gilirannya akan memudahkan penilaian terhadap peluang untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan maupun tujuan-tujuan program.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tersebut para pejabat akan dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu yang menyangkut lingkungan interaksi program dan administrasi program. Untuk itu pertama-tama para pejabat tersebut harus memusatkan perhatiannya pada masalah bagaimana mencapai konsistensi tujuan-tujuan yang termaktub di dalam kebijakan. Misalnya mereka harus berusaha mendapatkan dukungan dari para elite politik dan kesediaan dari instansi-instansi pelaksana, dari para birokrat yang ditugasi untuk melaksanakan program dari para elite politik pada tingkat rendah, serta dari pihak-pihak yang diharapkan menerima manfaat program tersebut. Selanjutnya mereka harus mampu merubah sikap menentang dari pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh program tersebut menjadi sikap menerima terhadapnya, serta mereka harus tetap waspada terhadap pihak-pihak

yang diabaikan oleh program tersebut, tetapi tetap bersikeras untuk memperoleh manfaat, khususnya terhadap usaha-usaha yang mungkin mereka lakukan untuk menggerogotinya. Upaya untuk menumbuhkan kesediaan bahkan kepatuhan dari berbagai pihak tersebut di atas boleh jadi berarti semakin banyak dilakukan negosiasi, akomodasi, dan lagi-lagi konflik tertentu. Namun, jika keseluruhan tujuan-tujuan kebijakan tersebut ingin diwujudkan, maka sumber-sumber yang dipakai untuk mendapatkan kesediaan itu tidak perlu harus mengorbankan dampak atau sasaran pokok dari program.

Sisi lain dari masalah pencapaian tujuan-tujuan kebijakan dan program dalam suatu lingkungan tertentu ialah daya tanggap. Idealnya lembaga-lembaga publik semisal birokrasi harus tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan dari pihak-pihak yang mereka harapkan menerima manfaat sebagai upaya untuk melayaninya sebaik mungkin. Tambahan pula, tanpa adanya daya tanggap tertentu selama implementasi, pejabat-pejabat pemerintah akan tidak mempunyai informasi yang memadai guna mengevaluasi prestasi dan keberhasilan suatu program.

Dalam banyak hal, daya tanggap mungkin pula berarti bahwa tujuan-tujuan kebijakan tidak tercapai karena adanya campur tangan individu-individu atau kelompok-kelompok yang sama, baik dalam rangka untuk mendapatkan barang dan layanan tertentu dalam jumlah yang lebih besar ataupun untuk menghambat jalannya program tertentu yang boleh jadi tidak mereka terima sebagai sesuatu yang bermanfaat. Bagi administrator-administrator kebijakan masalahnya dengan demikian adalah bagaimana menciptakan situasi yang kondusif dan menjamin adanya respon yang memadai guna memungkinkan keluwesan, dukungan, dan umpan balik selama proses implementasi program, sementara pada saat yang sama tetap mengusahakan adanya kontrol yang memadai atas distribusi sumber-sumber yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan itu.

Untuk membuat keseimbangan semacam itu jelas bukan merupakan pekerjaan yang gampang, karena membutuhkan kejelian politik tertentu dalam memperhitungkan berbagai kemungkinan tanggapan yang muncul dari para aktor

yang terlibat serta kemampuan , mereka untuk menggagalkan tujuan-tujuan program. Oleh sebab itu, maka agar supaya efektif, para pelaksana haruslah mempunyai kecakapan dalam seni berpolitik serta harus mempunyai pemahaman yang baik mengenai lingkungan di mana mereka berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik dan program-programnya.

Masalah-masalah ideologi, kebudayaan, aliensi politik dan peristiwa-peristiwa merupakan faktor-faktor lingkungan lainnya yang mungkin membawa dampak tertentu terhadap proses implementasi kebijakan publik. Lebih lanjut, karena program-program apa pun tidaklah diimplementasikan dalam keadaan terisolasi dari kebijakan-kebijakan publik lainnya, maka keberhasilan suatu program tertentu akan dengan mudah dipengaruhi oleh prioritas-prioritas dari pejabat-pejabat politik ataupun hasil akhir dari program-program lainnya. Faktor-faktor tersebut menegaskan bahwa program-program yang muatannya serupa mungkin akan diimplementasikan secara berbeda jika lingkungan di mana program tersebut dilaksanakan amat berlainan.

1. Permasalahan Analisis dan Penilaian Kebijakan

Mengikuti kerangka kerja analisis dan penilaian kebijakan publik (*a framework for public policy analysis and policy evaluation*) Theo Jans (2007), dapat dikenali dua kelompok permasalahan kebijakan.

Kelompok permasalahan pertama meliputi: (1) kajian tentang bagaimana, mengapa, dan apa pengaruh yang timbul dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (*the study of 'how, why and to what effect governments pursue particular courses of action and inaction*), (2) kajian tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan perbedaan-perbedaan apa yang timbul karenanya (*what governments do, why they do it, and what difference does it make*), dan (3) kajian tentang sifat dasar, sebab-sebab, dan akibat kebijakan publik (*the study of the nature, causes, and effects of public policies*).

Kelompok permasalahan kedua meliputi: (1) kajian tentang bagaimana masalah-masalah dan isu-isu disusun dan dirumuskan (*how are problems and issues*

defined and constructed?), (2) kajian tentang bagaimana kebijakan ditempatkan dalam agenda politik dan kebijakan (*how are they placed on political and policy agenda?*), (3) kajian tentang bagaimana pilihan-pilihan kebijakan muncul (*how policy options emerge?*), (4) kajian tentang bagaimana dan mengapa pemerintah melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*how and why governments act or do not act?*), dan (5) kajian tentang apa saja akibat yang timbul dari kebijakan pemerintah (*what are the effects of government policy?*)⁵⁹.

B. Pembahasan

1. Analisis Kebijakan Pemerintah kolonial Belanda Terhadap Pendidikan Islam di Indonesia.

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Belanda mulai menjajah Indonesia pada tahun 1619 M, yaitu ketika Jan Pieter Zoon menduduki Jakarta, dan dilawan oleh Sultan Agung Mataram yang bergelar Sultan Abdurrahman Khallifatullah Sayadin Panotogomo. Sejak dari zaman VOC kedatangan mereka di Indonesia sudah bermotif ekonomi, politik dan agama. Dalam hak actroi VOC terdapat suatu pasal yang berbunyi sebagai berikut: Badan ini harus berniaga di Indonesia dan bila perlu berperang. Dan harus memperhatikan perbaikan agama kristen dengan mendirikan sekolah.²

Apapun yang diperbuat pemerintahan belanda di Indonesia ini tidak terlepas dari kepentingan penjajahan dan untuk melanggengkan kekuasaanya.

Kebijakan yang mencerminkan dikotomisasi

Ketika Van Den Bos menjadi gubernur Jendral Belanda di Jakarta pada tahun 1831, keluarlah kebijaksanaan bahwa sekolah-sekolah gereja dianggap dan diperlukan sebagai sekolah pemerintah. Departemen yang mengurus pendidikan dan keagamaan dijadikan satu. Dan di tiap daerah keresidenan didirikan satu sekolah agama kristen.

⁵⁹ Dr.H.Helmiyati.M.Ag, Pengantar Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan

Dengan demikian jelas terlihat, meskipun Belanda mendirikan sekolah untuk kalangan pribumi, tapi semua adalah demi kepentingan mereka semata. Jiwa dari surat ederan yang di buat oleh Van Den Capellen tersebut adalah menggambarkan tujuan dari didirikannya Sekolah Dasar pada zaman itu. Pendidikan Agama Islam yang telah ada dipondok pesantren, masjid dan mushalla atau yang lainnya dianggap buta huruf latin, yang secara resmi menjadi acuan pada waktu itu.

2.Reja mulya Harjo, *pengantar pendidikan*,(Jakarta; PT.Raja grafindo Persada,2007), hlm. 26

Disini sudah tampak dengan jelas kebijakan pendidikan belanda sebagai awalnya dikotomi pendidikan di Indonesia.

Melalui sistem dualistik diskriminatif dan setralistik tersebut ,tentu akan memberikan kemudahan bagi pemerintahan Belanda untuk mengawasi dan mengontrol rakyat pribumi dalam melancarkan misinya,sebab Belanda sangat mencurigai umat Islam dalam perjuangannya di ilhami oleh ajaran Islam itu sendiri.

Karena indonesia merupakan negara yang mayoritas beragama Islam, Agama Islam secara terus menerus menyadarkan pemeluknya bahwa mereka harus membebaskan diri dari cengkaman pemerintah kafir. Karena selama ini Belanda mungkin menyadari bahwa perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia selama ini di ilhami oleh inspirasi ajaran Islam itu sendiri.

Politik yang dijalankan pemerintahan belanda terhadap rakyat Indonesia yang mayoritas beragama Islam sebenarnya didasarkan oleh adanya rasa ketakutan, serta panggilan agamanya yaitu kristen dan kolonialismenya. Sehingga dengan begitu mereka menerapkan berbagai peraturan dan kebijakan, di antaranya:

1). Pada tahun 1882 pemerintah Belanda membentuk suatu badan khusus yang bertugas untuk mengawasi kehidupan beragama dan pendidikan Islam yang mereka sebut Priesteraden. Dari nasihat badan inilah maka pada tahun 1905 pemerintah Belanda mengeluarkan peraturan baru yang isinya bahwa orang yang memberikan pengajaran atau pengajian agama Islam harus terlebih dahulu meminta izin kepada pemerintah Belanda.

2). Tahun 1925 keluar lagi peraturan yang lebih ketat terhadap pendidikan agama Islam yaitu bahwa tidak semua orang boleh memberikan pelajaran mengaji terkecuali telah mendapat rekomendasi atau persetujuan pemerintah Belanda.

3). Kebijakan pemerintah Belanda banyak menghambat perkembangan pendidikan Islam, termasuk pemberian pendidikan agama disekolah umum walaupun masalah tersebut telah sering dilontarkan dalam rapat *Volksraad*. Penetapan Ordonansi Guru di pemerintah Belanda pada awal abad ke-20 (1905 dan 1925) merupakan bukti upaya pengembirian pengembangan Islam melalui pendidikan.³

Pendidikan penjajah Belanda dalam banyak hal sangat berbeda dengan pendidikan tradisional Islam. Belanda tidak memberikan tekanan sama sekali pada pengetahuan keagamaan⁴ karena memfokuskan perhatian pendidikan itu pada kepentingan duniawi. Sehingga timbul dikotomi diskriminasi dalam pendidikan agama Islam. Dan selanjutnya tahun 1905 Belanda memberikan aturan kepada setiap guru agama harus mendapat izin dari Belanda. Sselanjutnya tahun 1925 muncul peraturan baru, tidak semua kyai boleh memberikan pelajaran agama, kolonial Belanda juga membuat kebijakan hanya menerima pegawai/pekerja bagi yang sekolah disekolah yang didirikannya⁵, dan tidak menerima yang berasal tamatan sekolah agama. Kebijakan yang dibuat Belanda tersebut bertujuan untuk kepentingan kekuasaannya, Belanda menyadari bahwa Islam memiliki semangat jihad, kalau dibangkitkan oleh guru-guru agama akan mengancam kekuasaan mereka.

Zakiah Drajat mengungkapkan pada masa pemerintahan Belanda pendidikan agama Islam tidak diberikan disekolah – sekolah negeri dengan alasan pemerintah bersikap netral untuk tidak mencampuri urusan agama, karena pendidikan agama merupakan tanggung jawab keluarga, sehingga tiap usulan wakil – wakil rakyat pribumidi *volksraad* agar memasukan pelajaran agama Islam dipeguruan umum selalu ditolaknya, yang dibolehkan hanya di sekolah – sekolah partikler (swasta) yang berdasarkan keagamaan.⁶

3. Dr. Nurhayati Djamas, M.A. *Dinamika pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada 2009), hlm. 124

4. Haidar Puutra Daulai, *Historisitas dan eksistensi pesantren, Sekolah dan madrasah* (Yogyakarta: Tiara wacana, 2001), hlm.2

5.Mansur,*Pendidikan dan globalisasi*, (Yogyakarta: Pilar Media,2005), hlm.32

6.Zakiah Darajat,dkk, Ilmu pendidikan Islam,(Jakarta: Bumi Aksara,1992),hlm.90-91

Sebenarnya hal ini merupakan akal licik Belanda saja agar pendidikan agama Islam tidak berkembang dan semangat keislaman pribumi semakin menipis agar semangat jihadnya berkurang dalam menghadapi penjajahan yang di renjanakanya, serta ditambah dengan rasa kecurigaanya yang sangat berlebihan terhadap rakyat yang memeluk agama Islam.

Pemerintah Belanda sendiri, yang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pendidikan bagi pribumi, membentuk dua lembaga, yaitu Departemen *van Onderwijst Eerendinst* untuk mengawasi pengajaran agama disekolah umum dan Depaartemen *van Binnenlandsche Zakem* untuk pendidikan Islam di lembaga pendidikan Islam.⁷

Kebijakan Pendidikan Belanda Yang Memberi Sedikit Ruang Gerak Terhadap Pendidikan Islam

1. Selanjutnya atas saran Prof. Snouch Hurgronje untuk menghadapi perlawanan umat Islam yang sejak kedatangannya sudah beraksi menentang kehadirannya dengan paham jihadnya itu maka setelah Snouch Hurgronje mempelajari Islam sebagai suatu politik untuk mencari celah-celah kelemahan umat Islam di Indonesia pada akhirnya pemerintahan Hindia Belanda atas saran Snouc Hurgronje membuat kebijaksanaan antara lain;

1). Menyarankan kepada pemerintah Belanda agar netral terhadap agama, yakni tidak campur tangan dan tidak memihak kepada salah satu agama yang ada. Menurut Snouch Hurgronje fanatisme Islam akanluntur sedikit demi sedikit melalui proses pendidikan secara evolusi.

2).Pemerintah Belanda diharapkan dapat membendung Pan Islamisme yang sedang berkembang di Timur tengah, dengan jalan menghalangi masuknya buku atau brosur lain dari luar ke wilayah Indonesia,

mengawasi kontak langsung tokoh – tokoh Islam Indonesia dengan tokoh luar,serta membatasi dan mengawasi orang –orang yang pergi ke Mekah,bahkan kalau memungkinkan melarang sama sekali. Kareana dikhawatirkan pengalaman yang ia dapatkan diluar akan mereka bawa pulang ke Indonesia dan mempengaruhi kekuasaan klonial.

Demikianlah beberapa kebijakan klonial belanda terhadap pendidikan dan umat Islam.Apabilipa kita perhatikan peraturan – peraturan pemerintah belanda yang sedemikian ketat dan keras tersebut untuk menjadikan pendidikan Islam menjadi porak poranda dan lumpuh, namu apa yang terjadi dengan pendidikan yang diterima oleh segelintir umat Islam dengan peraturan yang sedemikian rupa itu mampu membuka mata apa yang disaksikan dalam sejarah justru adalah keadaan yang sebaliknya. Masyarakat islam pada zaman itu laksana air bah yang mengalir yang sulit untuk dibendung.

2. Analisis Kebijakan Klonial Jepang terhadap Pendidikan Islam di Indonesia

Bila kita bandingkan sikap penjajaha Jepang terhadap pendidikan Islam ternyatalebih lunak,sehingga ruang gerak pendidikan islam lebih bebas ketimbang zaman klonial belanda, sekalipun semuanya itu tak terlepas dari kepentingan penjajahnya. Tampaknya jepang tidak begitu menghiraukan masalah agama, yang penting bagi mereka adalah demi keperluan memenangkan perang Asia timur Raya, jika perlu pemuka agama diberi keleluasaan dalam mengembangkan pendidikanya.

Terlebih lagi pada tahap permulaan, pemerintah Jepang menampakan diri seolah- olah membela kepentingan Islam, yang merupakan siasat untuk kepentingan perang dunia kedua. Untuk medekati umat Islam, mereka menempuh beberapa kebijakan yang memiliki implikasi luas terutama bagi sistem pendidikan di era kemerdekaan. Hal – hal tersebut antara lain:

1. Dijadikanya bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi pengantar pendidikan yang sebelumnya bahasa Belanda.

2. Kantor urusan agama yang ada pada zaman belanda disebut kantor *Voor Islamitische Zeken* yang dipimpin oleh orang orientalis Belanda, diubah oleh Jepang menjadi kantor Sumubi yang dipimpin oleh umat Islam sendiri yaitu KH.Hasyim Asy'ari dari jombang dan di daerah– daerah juga dibentuk Sumuka.
3. Pondok pesantren yang besar – besar sering kali mendapat kunjungan dan bantuan dari penbesar – pembesar Jepang.
4. Sekolah negeri diberi pelajaran budi pekerti yang isinya identik dengan pelajaran agama.
5. Pemerintah Jepang mengizinkan berdirinya sekolah tinggi Islam di Jakarta yang dipimpin oleh KH.Wahid Hasyim, Kahar Muzakki dan Bung Hatta.
6. Dizinkzinkanya ulama dan pemimpin nasionalis membentuk barisan Pembela Tana Air(PETA) yang belakangan menjadi jika bakal TNI dizaman kemerdekaan.
7. Diizinkan Majlis Pendidikan Islam A'la Indonesia (MUI) terus beroperasi, sekalipun kemudian dibubarkan dan diganti dengan Majlis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi) yang menyertakan dua ormas besar Islam Muhammadiyah dan NU. 8

Berdasarkan sistem pendidikan diatas,tampak dengan jelas perubahan sistem pendidikan yang berbeda jauh dari sistem pendidikan zaman Belanda yang bersifat diskriminatif, dualistik yang tidak menghargai pendidikan islam bahkan selalu menaruh lecurigaan. Namun pada zaman penjajahan Jepang pendidikan Islam diperhatikan dan dibantu dan dibiarkan berkembang tanpa ada rasa curiga, sekalipun semuanya itu tetap dengan tujuan untuk kepentingan mereka, setidaknya pendidikan Islam dapat tumbuh dan berkembang seperti pendidikan umum lainnya.

Disamping itu pada masa pendudukan jepang juga, ada suatu hal yang menjadi keistimewaan yang didapat dalam dunia pendidikan,bahwa sekolah –sekolah telah siseragamkan meskipun sekolah – sekolah suwasta, seperti sekolah

Muhamadiyah, Tamansiswa dan lain- lain serta diizinkan terus berkembang, sekalipun dengan pengaturan yang ditetapkan Jepang.

Sementara dibidang Madrasah pada masa pendudukan jepang ini, dibangun dengan gencar – gencarnya mumpung ada angin segar yang diberikan oleh jepang. Kesempatan ini tidak disia – siakan oleh umat Islam, hal ini dapat dilihat di Sumatra yang terkenal dengan Madrasah Awaliyahyan yang di ilhami Majelis Islam Tinggi.

3. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Orde Lama dan Implikasinya terhadap pendidikan Islam

1.1. Latar belakang

Pada masa awal kemerdekaan , telah terjadi perubahan yang sangat drastis dari pendidikan kolonial yang elitis kearah pendidikan Nasional yang demokratis.

Telah merupakan suatu harapan untuk mendapatkan payung kebijakan pemerintah yang memberikan perhatian terhadap pendidikan Islam sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam, karena pada masa pemerintahan kolonial, kebijakan pemerintahan belanda banyak menghambat perkembangan pendidikan Islam, termasuk pemberian pendidikan agama di sekolah umum walaupun masalah tersebut telah sering dilontarkan. Penetapan Ordonansi Guru oleh pemerintahan Belanda pada awal abad ke 20 merupakan bukti pelecehan terhadap perkembangan pendidikan Islam.

Akibat dari kebijakan Belanda yang diskriminatif dan diskualistik, menyebabkan umat islam indonesia banyak ketinggalan dalam segala hal.

Dengan kenyataan yang demikian timbullah kesadaran yang mendalam bagi umat Islam untuk memperjuangkan haknya sebagai warga negara.

1.2. Pembahasan

Pada awal kemerdekaan, Menteri Pendidikan dan Pengajaran pada kabinet pertama, yaitu KH.Dewantara, menyampaikan gagasan bahwa pendidikan agama dan budi pekerti perlu diberikan di sekolah – sekolah negeri. Selanjutnya pada rapat tanggal 27 Desember 1945,

Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) meyarankan kepada pemerintah agar “pengajaran agama mendapatkan tempat yang teratur dan saksama, hingga cukup mendapatkan perhatian yang semestinya dengan tidak mengurangi kemerdekaan golongan golongan berkehendak untuk mengikuti kepercayaan yang diperlukan.” Pada kabinet berikutnya , ketika MR. Suwandi yang menjabat sebagai Mentri Pendidikan dan Pengajaran , Panitia Penyidik Pengajaran RI yang dipimpin Ki Hajar Dewantara bertugas merencanakan susunan sekolah-sekolah, menetapkan bahan pengajaran yang bersifat praktis, serta menyiapkan rencana pengajaran untuk tiap sekolah. Dalam laporan yang disusun panitia tersebut pada tanggal 2 Juli 1946 diusulkan beberapa runusan yang berhubungan dengan pendidikan agama, yaitu:

1. Hendaknya pengajaran agama diberikan pada semua sekolah pada jam sekolah.
2. Guru agama disediakan dan dibayar oleh pemerintah.
3. Pendidikan agama mulai diberikan pada kelas empat Sekolah Dasar (Sekolah Rakyat).
4. Pendidikan agama diberikan seminggu sekali pada jam tertentu.
5. Para guru agama diangkat oleh Kementrian Agama.
6. Para guru–guru agam diharuskan pula cukup dalam hal pengetahuan umum karena itu karena itu diperlukan latihan bagi guru-guru agama.
7. Pemerintah menyediakan buku-buku untuk pengajaran agama. #

9.Husni Rahim, *Arah baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Imu,2000),hlm.58-59.

Apabila kita perhatikan kebijakan pemerintah ini menurut penulis, sangat lunak dan berhati – hati sekali. Hal ini dapat kita pahami kelunakan dan kehatian pemerintah sa’at itu disebabkan karena berada dalm keadaan yang belum stabil, dan

belum memungkinkan untuk membuat suatu kebijakan yang kuat karena memikirkan berbagai golongan politik yang ada pada waktu itu.

Sebagai tindak lanjut dari usulan Panitia Penyelidik penganjuran tersebut, pada tanggal 12 Desember 1946, pemerintah mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri pendidikan, pengajaran dan kebudayaan dengan Menteri Agama yang menetapkan penyelenggaraan pengajaran agama di sekolah rendah (SR) yang dimulai sejak kelas empat dan berlaku mulai tanggal 1 Januari 1947.⁸

Selanjutnya SKB dua menteri ini diperkuat oleh UU no.4 tahun 1950 TENTANG Dasar Dasar Pendidikan dan Pengajaran di seluruh Indonesia seperti yang di jelaskan pada BAB XII ,”*Tentang pelajaran agama di sekolah negeri.pasal 20 ayat 1, Dalam sekolah – sekolah negeri diadakan pelajaran agama orang tua murid menetapkan apakah anaknya akan mengikuti pelajaran tersebut.*”⁹

Dari uraian diatas dapat diambil suatu kesimpulan tentang kebijakan pemerintah orde lama terhadap pendidikan Islam di Indonesia ,antara lain;

8. Nurhayati, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasakemerdekaan*, Op-cit, hlm.126.

9. Abu ahmadi, *Sejarah Pendidikan*, Op-cit, hlm.171

1. Lahirnya SKB 2 Menteri ini merupakan prujudan keberhasilan dari perjuangan umat Islam dalam memperjuangkan pendidikan agama di sekolah-sekolah.
2. Berdasarkan SKB 2 Menteri dan UUD 1950 tersebut merupakan landasan kebijakan pemerintahan RI setelah kemerdekaan yang memberikan tempat resmi bagi penyelenggaraan pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri oleh pemerintah sampai lahirnya UU No2 tahun

1989. sekaligus merupakan pengintegrasian antara umum dengan ilmu agama.

3. Namun sebaliknya kebijakan tersebut dapat juga dipandang sebagai awal dualisme pengelolaan pendidikan di Indonesia, yaitu pendidikan umum yang dikelola Departemen Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan dan pendidikan agama yang dikelola oleh pihak Departemen Agama.

4. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Orde Baru .

4.1 Tela'ah Atas Lahirya SKB 3 Menteri Tahun 1975 dan Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

4.1.1 Latar Belakang

Sejak ditumpasnya G 30 S/PKI pada tanggal 1 Oktober 1965, bangsa Indonesia telah memasuki fase baru yang kita namakan Orde Baru

Orde Baru adalah :

- a. Sikap mental yang positif untuk menghentikan dan mengoreksi segala penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD 1945
- b. Memperjuangkan adanya suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material dan spritual melalui pembangunan
- c. Sikap mental mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen³

Dengan demikian, Orde Baru bukanlah merupakan golongan tertentu, sebab Orde Baru bukan berupa pengelompokan fisik. Perubahan Orde Lama (sebelum 30 September 1965) ke Orde Baru berlangsung melalui kerja sama erat antara pihak ABRI atau Tentara dan Gerakan-gerakan Pemuda, yang disebut Angkatan 1966. Para pemuda itu bergabung dalam KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia) dan KAPRI (Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia)

Pada masa awal pemerintahan Orde Baru, kebijakan mengenai madrasah masih belum dianggap sebagai bagian dari sistem pendidikan secara nasional, akan tetapi madrasah menjadi lembaga otonom di bawah pengawasan Menteri Agama

Ketika Departemen Agama didirikan, salah satu tugas bagian pendidikan adalah mengadakan suatu sekolah yang akan menjadi contoh bagi orang-orang atau organisasi yang ingin mendirikan sekolah secara partikelir (swasta). Pendirian madrasah negeri merupakan sisi lain dari bentuk bantuan dan pembinaan terhadap madrasah swasta.

4.1.2 Pembahasan.

1. Lahirnya SKB 3 Menteri Tahun 1975

Pada tanggal 18 April tahun 1975, presiden Soeharto mengeluarkan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1972 tentang Tanggung Jawab Fungsional Pendidikan dan Nasional[#]. Dua tahun berikutnya, Keppres itu dipertegas dengan Instruksi Presiden No.15 tahun 1974 yang mengatur realisasinya.

Bagi Departemen Agama yang mengelola pendidikan Islam, termasuk madrasah, keputusan ini menimbulkan masalah. Padahal dalam Tap MPRS No. 27 tahun 1966 dinyatakan bahwa agama merupakan salah satu unsur mutlak dalam pencapaian tujuan Nasional. Selain itu, dalam Tap MPRS No. 2 tahun 1960 ditegaskan bahwa madrasah adalah lembaga pendidikan otonom di bawah pengawasan Menteri Agama.

Kebijakan Keppres 34/1972 yang kemudian diperkuat dengan Inpres 15/1974 menggambarkan ketegangan yang cukup keras dalam hubungan madrasah dengan pendidikan nasional. Ketegangan ini wajar saja muncul dan dirasakan oleh umat Islam. Betapa tidak, pertama, sejak diberlakukannya UU No.4 tahun 1950 UU No. 12 1954, masalah madrasah dan pesantren tidak dimasukkan dan bahkan tidak disinggung sama sekali, yang ada hanya masalah pendidikan agama di sekolah (umum). Dampaknya madrasah dan

pesantren dianggap berada di luar sistem. Kedua, umat Islam pun “curiga” bahwa mulai muncul sikap diskriminasi terhadap madrasah dan pesantren.

Dengan munculnya reaksi dari umat Islam ini disadari oleh pemerintah Orde Baru, kemudian pemerintah mengambil kebijakan yang lebih operasional dengan kaitanya dengan madrasah, yaitu melakukan pembinaan mutu pendidikan madrasah. Sejalan dengan perbaiki mutu madrasah inilah ,pada tanggal 24 maret 1975 dikeluarkan kebijakan berupa sura keputusan bersama (SKB) Mentri,yang ditanda tangani Mentri Agama (Prof.Dr. Mukti Ali), Mentri Pendidikan dan Kebudayaan (Letjen TNI Dr.Teuku Syarif Thateb), dan Mentri Dalam Negri (Jend. TNI Purn. Amir Mahmud).

SKB 3 Mentri ini dapat dipandang sebagai model solusi yang memberikan pengakuan eksistensi madrasah serta memberikan kepastian akan berlanjutnya usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integratif. Sejumlah diktum dari SKB 3 Mentri memang memperkuat posisis madrasah, yaitu;

1. Madrasah meliputi 3 tingkat; MI setingkat SD,MTS setingkat dengan SMP, dan MA setingkat dengan SMA.
2. .Ijazah madrasah dinilai sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat.
3. . Lulusan madrasah dapat melanjutkan kesekolah umum yang setingkat lebih atas.
4. Siswa madrasah dapat berpindah kesekolah umum yang setingkat.

2. Madrasah Pasca SKAB 3 Menteri

Dengan ditertibkannya SKB 3 Menteri tahun 1975 yang bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pendidikan madrasah, dan diterapkan kurikulum baru pada tahun 1976 sebagai realisasi SKB 3 Menteri

tersebut, SKB 3 Menteri itu memberikan nilai positif dengan menjadikan status madrasah yang sejajar dengan sekolah-sekolah umum. Sisi positif lain dari SKB 3 Menteri telah mengakhiri reaksi umat Islam yang menilai pemerintah terlalu jauh mengintervensi kependidikan Islam yang telah lama dipraktikkan umat Islam. Dengan berlakunya SKB 3 Menteri, maka kedudukan madrasah memang telah sejajar dengan sekolah-sekolah umum. Dari segi organisasi, madrasah sama dengan sekolah umum, dari segi jenjang pendidikan, MI,MTS, dan MA sederajat dengan SD,SMP,SMA.

Subtansi dan pembakuan kurikulum sekolah umum dan madrasah ini antara lain :

1. Kurikulum sekolah umum dan madrasah terdiri dari program inti dan program khusus
2. Program ini untuk memenuhi tujuan pendidikan sekolah umum dan madrasah secara kualitatif
3. Program khusus (pilihan) diadakan untuk memberikan bekal kemampuan siswa yang akan melanjutkan ke Perguruan Tinggi bagi sekolah dan madrasah tingkat menengah atas
4. Pengaturan pelaksanaan kurikulum sekolah dan madrasah mengenai sistem kredit, bimbingan karier, ketuntasan belajar dan sistem penilaian adalah sama
5. Hal-hal yang berhubungan dengan tenaga guru dan sarana pendidikan dalam rangka keberhasilan pelaksanaan kurikulum akan diatur bersama oleh kedua departemen tersebut.¹³

MAPK (Madrasah Aliyah Program Khusus)

Sejak SKB 3 Menteri tahun 1975 dikeluarkan dan diteruskan dengan SKB 2 Menteri Tahun 1984, secara formal madrasah sebenarnya sudah menjadi sekolah umum yang menjadikan pendidikan agama sebagai ciri kelembagaannya. Ada semacam dilema bagi madrasah sejak saat itu, dimana satu pihak materi pengetahuan umum bagi madrasah secara kuantitas dan kualitas mengalami peningkatan, tapi

dilain pihak penguasaan murid terhadap ilmu agama, terutama seperti bahasa Arab, menjadi serba tanggung, karenanya kalau mengharapakan lainnya figur-figur ki' ai atau ulama dari madrasah tersebut, tentu saja adalah hal yang terlalu riskan.

Menyadari akan hal itu, pemerintah berusaha mengadakan terobosan-terobosan dan usaha tersebut terealisasi dengan keinginan pemerintah mendirikan Madrasah Aliyah yang bersifat khusus, yang kemudian dikenal dengan nama Madrasah aliyah Program Khusus (MAPK)

Kelahiran MAPK yang didasari dengan Keputusan Menteri Agama No. 73 tahun 1987, tepatnya pada masa Prof. Dr. Munawir Sjadzali, MA menjabat sebagai Menteri Departemen Agama selama dua periode (1983-1993).

¹³ Saleh, Abdurahman, *Kurikulum Baru Madrasah Negeri dan Relevansinya dengan SKB 3 Menteri*, Sarana Pelaksanaan Kurikulum Baru Madrasah Negeri, Proyek Penelitian Agama dan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 1975

Sistem pendidikan madrasah menjadi perhatian beliau di masa jabatannya. Selama ini madrasah masih dianggap sebagai lembaga pendidikan “kelas dua” dibandingkan sekolah umum. Fasilitas yang minimal, lokasi yang kebanyakan perdesaan, dan kurikulum yang tidak seimbang antara pendidikan agama dan umum, menyebabkan lembaga ini tidak banyak menghasilkan bibit unggul bagi IAIN. Untuk itu beliau meninjau kembali SKB 3 Menteri tahun 1975, antara lain menetapkan bahwa madrasah harus bermuatan 70% pengetahuan umum dan 30% pengetahuan agama, dengan harapan agar madrasah sederajat dengan sekolah umum, terutama dari segi kurikulum.

Sasaran utama dari program ini adalah :

1. Siswa Aliyah yang berasal dari keluarga yang tidak mampu dalam aspek pembiayaan
2. Siswa yang menjadikan madrasah Aliyah sebagai terminal / tidak melanjutkan ke perguruan tinggi.

3. Siswa yang setelah tamat menjadi pencari kerja. atas dasar pemikiran tersebut maka ditetapkan visi MAPK menyiapkan SDM yang terampil, mandiri, religius dan berwawasan kedepan

Adapun tujuan utama dibukanya program ini adalah:

- a. Untuk memenuhi kebutuhan tenaga ahli dibidang agama Islam sesuai dengan tuntunan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan mutu pendidikan pada madrasah Aliyah
- b. Untuk menyiapkan lulusan agar memiliki kemampuan dasar yang diperlukan bagi pengembangan diri sebagai ulama yang intelek
- c. Menyiapkan lulusan sebagai calon mahasiswa IAIN atau PTAI lainnya termasuk calon mahasiswa Universitas Al-azhar Mesir.

Impilkasi SKB 3 Menteri

Implikasi SKB 3 Menteri 1975 ini antara lain :

- a. Aspek Lembaga

Madrasah yang dianggap sebagai lembaga pendidikan tradisional, telah berubah dan membuka peluang bagi kemungkinan siswa-siswa madrasah memasuki wilayah pekerjaan pada sektor modern. Lebih dari itu madrasah juga telah mendapat pengakuan yang lebih mantap bahwa madrasah adalah bagian dari sistem pendidikan nasional walaupun pengelolaannya dilimpahkan pada Departemen Agama. Dan secara tidak langsung hal ini memperkuat dan memperkokoh Departemen Agama dalam sturuktur pemerintahan, karena telah ada legitimasi politis pengelolaan madrasah.

- d. Aspek Kurikulum

Karena diakui sejajar dengan sekolah umum, maka komposisi kurikulum madrasah harus sama dengan sekolah, berisi mata pelajaran dengan perbandingan 70% mata pelajaran agama. Efeknya adalah bertambahnya beban yang harus dipikul oleh Madrasah. Disatu pihak ia harus memperbaiki

mutu pendidikan umumnya setaraf dengan standar yang berlaku disekolah. Dilain pihak, bagaimanapun juga madrasah harus menjaga agar mutu pendidikan agamanya tetap baik.

e. Aspek Siswa

Dalam SKB 3 Menteri ditetapkan bahwa :

- 1) Ijazah siswa madrasah mempunyai nilai sama dengan ijazah sekolah umum yang setingkat
- 2) Siswa madrasah dapat berpindah kesekolah umum yang setingkat, dan
- 3) Lulusan madrasah dapat melanjutkan kesekolah umum yang lebih atas.

f. Aspek Masyarakat

SKB 3 Menteri telah mengakhiri reaksi keras umat Islam yang menilai pemerintah terlalu jauh mengintervensi kependidikan Islam yang telah lama dipraktikkan umat Islam atas dasar semangat pembaruan dikalangan umat Islam. Tentunya semua ini karena madrasah adalah wujud riil dari partisipasi masyarakat (*community participation*) yang peduli pada nasib pendidikan bagi anak bangsanya. Hal ini terbukti jelas dengan persentase madrasah yang berstatus swasta jauh lebih banyak (91%) dibandingkan dengan yang berstatus negeri (9%). Trend pengelolaan pendidikan yang semakin menitik beratkan pada peningkatan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya akan menuntut para pengelola madrasah agar mampu terlepas dari berbagai ketergantungan. Dengan kembali pada khithhah madrasah sebagai lembaga pendidikan berbasis masyarakat (*community based education*), maka madrasah hanya tinggal maju satu tahap ke depan yakni memberdayakan partisipasi masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Untuk menunjang suksesnya pendidikan berbasis masyarakat, maka peranan masyarakat sangat besar sekali. Masyarakat sebagai obyek pendidikan sekaligus juga akan menjadi subyek pendidikan. Sebagai obyek pendidikan, masyarakat merupakan sasaran garapan dari dunia pendidikan dan sebagai subyek

pendidikan, masyarakat berhak mendesain model pendidikan sesuai dengan potensi dan harapan yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Lebih dari itu sebagai subyek pendidikan, masyarakat juga bertanggung jawab terhadap prospek, termasuk dana pendidikan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, implikasi SKB 3 Menteri terhadap pendidikan Islam adalah :

- 1) SKB ini dapat dipandang sebagai model solusi yang disatu sisi memberikan usaha yang mengarah pada pembentukan sistem pendidikan nasional yang integrati. Sejumlah diktum dari SKB 3 Menteri ini memang memperkuat posisi madrasah :
 - a. Madrasah meliputi 3 tingkatan : MI setingkat dengan SD, MTS setingkat dengan SMP, dan MA setingkat dengan
 - b. Ijazah madrasah dinilai sama dengan ijazah sekolah umum yang sederajat
 - c. Lulusan madrasah dapat melanjutkan ke sekolah umumnya setingkat lebih atas
 - d. Siswa madrasah dapat berpindah ke sekolah umum yang setingkat
- 2) Hal ini juga diperkuat oleh pendapat Samsul Nizar yang menyatakan bahwa kebijakan pemerintah Orde Baru mengenai pendidikan agama, termasuk madrasah bersifat positif dan konstruktif, khusus pada dekade terakhir tahun 1980-an sampai dengan tahun 1990-an. Kebijakannya bersifat melanjutkan dan memperkuat kebijakan Orde Lama. Meskipun demikian pada tahap ini madrasah belum dianggap sebagai bagian sistem pendidikan secara nasional, akan tetapi merupakan lembaga otonom dibawah pengawasan Menteri Agama. Pada masa ini sistem pendidikan madrasah secara khusus lebih didominasi oleh muatan- muatan yang bersifat keagamaan, menggunakan kurikulum yang belum terstandar, struktur yang tidak seragam, dan kurang dapat dikontrol oleh pemerintah.⁶⁰

- 3) Disisi lain dengan adanya SKB 3 Menteri ini merupakan suatu kebijakan pemerintah dibidang pendidikan yang meligitimasi dikotomi dalam pengelolaan pendidikan di Indonesia. Yaitu pendidikan Agama dilelola oleh Depaetemen Agama dan pendidikan umum dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan warisan dari kebijakan pendidikan zaman Belanda.

4.2 Analisis Terhadap Kebijakan Pemerintah Tentang UU SPN No. 2 Tahun 1989

a. Latar Belakang

Persoalan dasar dan tujuan pendidikan merupakan masalah yang sangat fundamental dalam pelaksanaan pendidikan karena dasar pendidikan itu akan menentukan corak dan isi pendidikan. Tujuan pendidikan itu pun akan menentukan ke arah mana anak didik dibawa.

Pada pasal 1 ayat (2) UU nomor 2 tahun 1989, ditegaskan bahwa pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, maka pendidikan nasional pada hakikatnya merupakan kelanjutan dari sistem pendidikan yang telah ada sebelumnya yang merupakan warisan budaya bangsa secara turun temurun.⁶¹

Dengan demikian, pendidikan nasional merupakan pengembangan secara terpadu sistem pendidikan yang bersifat dualistis yang ada sebelumnya menjadi satu sistem pendidikan nasional. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan pula pada pasal 1 ayat (3) : “Sistem pendidikan nasional adalah satu keseluruhan yang terpadu dari semua satuan dan kegiatan pendidikan yang berkaitan satu dan lainnya untuk mengusahakan tercapainya tujuan pendidikan nasional”. Satuan pendidikan yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar yang dilaksanakan di sekolah atau diluar sekolah. Jadi dalam hal ini, semua satuan pendidikan yang ada,

⁶¹ Hasbullah. *Dasar-dasar Ilmu Pendidikan*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1999) hal. 138

bisa masuk dalam satu sistem pendidikan nasional, sepanjang memenuhi persyaratan, terutama yang menyangkut dasar, fungsi, dan tujuannya.

Sementara itu, dalam pasal 2 UU nomor 2 tahun 1989 tersebut disebutkan pula bahwa : “Pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945” dengan begitu setiap satuan pendidikan yang diselenggarakan berdasarkan pancasila dan UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai dan masuk dalam kesatuan sistem pendidikan nasional.

Adapun fungsi pendidikan nasional, sebagaimana ditegaskan pada pasal 3, yaitu Untuk mengembangkan kemampuan serta meningkatkan mutu kehidupan dan martabat manusia Indonesia dalam rangka upaya mewujudkan tujuan nasional. Tujuan nasional negara kita jelas termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia

Sementara itu, tujuan akhir pembangunan bangsa dan negara Indonesia adalah mencapai masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang diridhai Allah SWT.

Di dalam fungsinya untuk mengembangkan dan menjamin kelangsungan hidup bangsa, pendidikan nasional berusaha untuk mengembangkan kemampuan mutu dan martabat kehidupan manusia Indonesia, memerangi segala kekurangan, keterbelakangan dan kebodohan, mamantapkan ketahanan sosial, serta meningkatkan rasa persatuan dan kesatuan berdasarkan kebudayaan bangsa dan kebhineka tunggal ikaan.⁶²

b. Pendidikan Islam dan Sistem pendidikan Nasional

Undang-undang nomor 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, merupakan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan suatu sistem pendidikan nasional sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945. Melalui perjalanan waktu yang

⁶² Ibid. hal. 139

cukup panjang proses penyusunannya, sejak tahun 1945 sampai tahun 1989, tampaknya undang-undang tersebut juga merupakan puncak dari usaha mengintegrasikan pendidikan islam kedalam pendidikan nasional, sebagai usaha untuk menghilangkan dualisme sistem pendidikan terutama yang menyangkut kurikulum pendidikan, maka semuanya di bawah koordinasi Departemen pendidikan dan kebudayaan (Depdikbud). Dengan demikian berarti UU Nomor 2 tahun 1989 tersebut merupakan wadah formal terintegrasinya pendidikan Islam dalam sistem pendidikan nasional, dan dengan adanya wadah tersebut, pendidikan islam mendapat peluang serta kesempatan untuk terus berkembang.⁶³

Adanya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional tersebut, dapat kita lihat dari beberapa pasal, yaitu :

1. Pasal 1 ayat 2 disebutkan : Pendidikan nasional adalah pendidikan yang berakar pada kebudayaan bangsa Indonesia dan yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Tidak bisa dipungkiri bahwa pendidikan islam baik sebagai sistem maupun institusinya, merupakan warisan budaya bangsa, yang berurat akar pada masyarakat bangsa Indonesia. Kalau begitu jelaslah bahwa pendidikan islam akan merupakan bagian integral dari sistem pendidikan nasional.
2. Pasal 4 tentang Tujuan pendidikan nasional, yaitu pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani, dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan. Nilai-nilai dan aspek-aspek tujuan pendidikan nasional tersebut, sepenuhnya adalah nilai-nilai dasar ajaran islam, tidak ada yang bertentangan dengan tujuan pendidikan islam, tidak ada yang bertentangan dengan tujuan pendidikan islam. Oleh karena itu perkembangan pendidikan

⁶³ Hasbullah, *Sejarah Pendidikan Islam di Indonesia. Lintasan Sejarah pertumbuhan dan perkembangan* (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada. 1999). H.86

islam akan mempunyai peran yang menentukan dalam keberhasilan pencapaian tujuan pendidikan nasional tersebut.

3. Pasal 11 ayat 1 disebutkan “Jenis pendidikan yang termasuk jalur pendidikan sekolah terdiri atas pendidikan kedinasan, pendidikan keagamaan, pendidikan akademik dan pendidikan profesional”

Yang dimaksud dengan pendidikan agama sebagaimana dijelaskan pada ayat tersebut adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan khusus tentang ajaran agama yang bersangkutan.

Setiap orang islam berkepentingan dengan pengetahuan tentang ajaran-ajaran islam, terutama yang berhubungan dengan nilai-nilai keagamaan, moral dan sosial budayanya. Oleh karenanya, pendidikan islam dengan lembaga-lembaganya tidak bias dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

4. Pasal 39 ayat 2 dinyatakan “isi kurikulum setiap jenis dan jalur serta jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan pancasila, pendidikan agama dan pendidikan kewarganegaraan.

Dalam hal ini dijelaskan bahwa pendidikan agama, tentunya termasuk pendidikan agama islam merupakan bagian dari dasar dan inti kurikulum pendidikan nasional. Dan dengan demikian pendidikan agama islam pun terpadu dalam sistem pendidikan nasional.

c. Pengintegrasian Pelajaran Agama dan Pelajaran Umum

Integrasi merupakan pembauran sesuatu hingga menjadi kesatuan yang utuh. Integrasi pendidikan adalah proses penyesuaian antara unsur-unsur yang saling berbeda sehingga mencapai suatu keserasian fungsi dalam pendidikan.

Integrasi pendidikan memerlukan integrasi kurikulum, dan yang secara lebih khusus memerlukan integrasi pelajaran. Dan inilah yang terjadi pada pelajaran Agama dengan pelajaran umum.

Undang-undang nomor 2 Tahun 1989 pasal 39 dan PP No.28 Tahun 1990 pasal 14 menggariskan kurikulum pendidikan dasar sekurang-kurangnya harus berisi bahan kajian : pendidikan, bahasa Indonesia, membaca dan menulis, matematika,

pengantar sains dan teknologi, ilmu bumi, sejarah nasional dan sejarah umum, kerajinan tangan dan kesenian pendidikan jasmani dan kesehatan, menggambar, dan bahasa Inggris. Kurikulum ini belum dirinci mana untuk SD dan MI dan mana yang untuk SMP atau MTs.

Pengembangan kurikulum pendidikan bangsa Indonesia sampai saat ini sebagaimana tampak di dalam kurikulum SD yang diterbitkan pada tahun 1986 dan kurikulum Madrasah Ibtidaiyah yang diterbitkan tahun 1989 serta kurikulum yang ditetapkan dalam PP Republik Indonesia No.28 tahun 1990 adalah masih berpedoman pada kurikulum subyek meliputi mata pelajaran khusus (Islam) dan mata pelajaran umum yang sangat banyak macam ragamnya sehingga melampaui batas kemampuan perhatian siswa, tetapi semua itu bertujuan untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Oleh sebab itu diperlukan oleh guru suatu cara untuk dapat menghubungkan bagian-bagian dari suatu bidang studi atau antara bagian suatu mata pelajaran dengan mata pelajaran yang lain. Ada dua cara yang memungkinkan untuk menghubungkan mata pelajaran agama dengan mata pelajaran lain, yakni cara nasional dan cara sistematis.

(1) Cara Okasional

Yaitu dengan cara bagian dari satu pelajaran dihubungkan dengan bagian dari pelajaran lain bila ada kesempatan yang baik. Hubungan secara okasional ini biasanya disebut juga korelasi. Hal ini sejalan dengan prinsip kurikulum korelasi, misalnya pada waktu guru membicarakan pelajaran fiqih tentang hukum makanan dan minuman dapat menghubungkannya dengan pendidikan kesehatan.

(2) Cara sistematis

Yaitu dengan cara bahan-bahan pelajaran itu dihubungkan lebih dahulu menurut rencana tertentu sehingga bahan-bahan itu seakan-akan merupakan satu kesatuan yang terpadu. Hal ini disebut konsentrasi sistematis meliputi : konsentrasi sistematis sebagian dan konsentrasi sistematis total.

Demikianlah mengenai pengintegrasian pendidikan agama ke pendidikan umum. Yang semua itu adalah dengan tujuan pemantapan sekolah atau madrasah yang dilaksanakan Departemen Agama

Meskipun sebenarnya tentang pemantapan madrasah ini keberadaannya sudah diakui dan sederajat dengan SMP dan SMP umum yang dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud), jauh sebelum ditetapkan UU No.2 tahun 1989. Hal ini bisa dilihat dengan adanya SKB 3 menteri, antara menteri agama, menteri dalam negeri dan menteri pendidikan dan kebudayaan pada tahun 1976, dimana SKB tersebut dinyatakan bahwa ijazah madrasah disamakan dengan ijazah sekolah umum yang sederajat. Namun, pada saat ini sekolah agama belum termasuk dalam sistem pendidikan nasional.

Kemudian diikuti oleh SKB 2 Menteri, antara menteri agama nomor 0.45/1984 dan menteri P dan K nomor 0299/V/1984, tentang pembekuan kurikulum sekolah umum dan kurikulum madrasah. Dalam SKB 2 menteri tersebut, dinyatakan bahwa lulusan madrasah dapat dan boleh melanjutkan ke sekolah-sekolah umum yang lebih tinggi.

5. Analisis Kebijakan Pemerintah Terhadap Sistem Pendidikan Masa Reformasi

5.1. Otonomi Pendidikan dan Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

a. Peluang

Pemberlakuan Undang-Undang No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah mengantarkan pendidikan Islam kedalam babak sejarah baru, yang antara lain ditandai dengan pengukuran sistem pendidikan Islam sebagai pranata pendidikan nasional. Lembaga-lembaga pendidikan Islam kini memiliki peluang yang lebih besar untuk tumbuh dan berkembang serta meningkatkan kontribusinya dalam pendidikan nasional. Adanya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan Islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional dapat dilihat pada pasal-pasal Undang-undang No. 20 tahun 2003 sebagai berikut :

1. Pasal 1 ayat 2 bahwa:

“Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman”. Dengan demikian jelas bahwa pendidikan Islam akan merupakan bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

2. Pada pasal 3 bahwa :

“Tujuan Pendidikan Nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab”. Oleh karena itu perkembangan pendidikan Islam akan mempunyai peran yang menentukan dalam keberhasilan mencapai tujuan pendidikan nasional tersebut.

3. Dalam pasal 15 bahwa :

“Jenis Pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, vokasi, keagamaan, dan khusus”. Yang dimaksud dengan pendidikan keagamaan sebagaimana yang dijelaskan pada pasal tersebut adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan khusus tentang ajaran agama yang bersangkutan. Sebagaimana diketahui bahwa setiap orang Islam berkepentingan dengan pengetahuan tentang ajaran-ajaran Islam, terutama yang berhubungan dengan nilai-nilai keagamaan, moral dan sosial budaya. Oleh karena itu pendidikan Islam dengan lembaga-lembaganya tidak dapat dipisahkan dari sistem pendidikan nasional.

4. Dalam pasal 37 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa :

“Isi kurikulum setiap jenis dan jalur serta jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan dan bahasa.” Dalam kaitan ini dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan (termasuk pendidikan agama Islam) merupakan bagian dari dasar dan inti

kurikulum pendidikan nasional dengan demikian, pendidikan Islam pun terpadu dalam pendidikan nasional.⁶⁴

5. Pada pasal 55 ayat 1 dikemukakan bahwa :

Masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal dan nonformal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial dan budaya untuk kepentingan masyarakat.⁶⁵

Dengan pasal ini satuan-satuan pendidikan Islam baik formal maupun non formal seperti madrasah, pesantren, madrasah diniyah, majelis ta'lim dan sebagainya akan tetap tumbuh dan berkembang secara terarah dan terpadu dalam sistem pendidikan nasional. Sehubungan dengan hal ini juga pada pasal 17 ayat 2 dan pasal 18 ayat 3 tentang pengakuan terhadap kelembagaan pendidikan Islam yang bernama madrasah yaitu Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah (MTS) dan Madrasah 'Aliyah (MA) sejajar dengan pendidikan umum lainnya.⁶⁶

Berbicara soal mutu pendidikan sehubungan dengan otonomi pendidikan dan otonomi daerah, penulis memberi masukan kepada pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan kerja sama yang baik antara pemerintah daerah dengan dunia akademik yang ada dilingkungannya. Untuk mendapatkan guru-guru yang profesional khususnya untuk pendidikan Islam yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan budaya lokal,

misalnya dengan menjalin kerjasama dengan PTI (UIN, IAIN, STAIN, STAIS, dan pendidikan keguruan lainnya).

Dengan demikian pendidikan Islam mendapatkan peluang untuk tumbuh dan berkembang secara bersama-sama dalam merancang dan menyusun program-program pendidikan yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat lokal untuk meningkatkan Sumber Daya Manusia di daerah yang bersangkutan.

⁶⁴ . Hasbullah, Otonomi..., hl. 158-159

⁶⁵ M. Sirozi, Politik..., hlm. 221-222

⁶⁶ Hasbullah, Politik..., hlm. 159-160

b. Implikasinya terhadap Pendidikan Islam

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan biokrasi, tetapi juga dalam bidang Nasional yang jelas posisinya karena termasuk kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah (didisentralisasikan).

Sementara itu pendidikan Islam Madrasah dan pesantren yang berada di bawah Kementrian Agama, sampai sekarang masih banyak diperdebatkan.

Dalam rangka pelaksanaan UU Nomor 33 tahun 2004, ada keinginan bahwa lembaga-lembaga pendidikan Islam juga didisentralisasikan dalam artian pengelolaan satu atap yaitu Dinas Pendidikan di daerah. Dengan cara pengelolaan tersebut diharapkan posisi pendidikan Islam tidak lagi terpinggirkan (*marginal*) terutama dalam aspek pembiayaan, ia akan masuk dalam anggaran APBD. Namun di satu sisi ada keinginan agar posisi pendidikan Islam tetap dibawah Kementrian Agama dengan didekonsentrasikan ke Kantor Wilayah Kementrian Agama propinsi setempat. Tentang pembiayaannya diharapkan juga mendapatkan dari APBD. Hal ini mengingat bagaimanapun pendidikan Islam merupakan aset daerah yang berperan besar dalam menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan Sumber Daya Manusia (SDM) di daerah, namun dalam realitas pengembangannya banyak yang sangat memprihatinkan. Seperti dikatakan Azyumardi Azra, bahwa keberadaan pendidikan Islam tidak bisa di pungkiri dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang semestinya harus dibantu dan dipelihara.

Tapi sayangnya, peran pemerintah terhadap lembaga-lembaga pendidikan Islam sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangat minim.⁶⁷

Untuk menjawab semua persoalan di atas, maka Menteri Agama mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Nomor. MA/402/2000 pada tanggal 21 November 2000 tentang penyerahan kewenangan di bidang pendidikan agama dan keagamaan pada sekolah umum dan madrasah diserahkan kepada daerah

67. Azyumardi Azra, Paradigma Baru Pendidikan Nasional : Rekomendasi dan Demokrasi, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm. 8

kabupaten/kota sesuai dengan asas desentralisasi pemerintah yang meliputi aspek-aspek :

1. Operasional penyelenggaraan
2. Penjabaran kurikulum
3. Penyediaan tenaga dan kependidikan
4. Penyediaan sarana dan prasarana
5. Penyediaan anggaran⁶⁸

Sayangnya, sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan Islam di daerah. Pihak pemerintah daerah (Dinas Pendidikan Propinsi dan Kabupaten/Kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan pendidikan Islam bukanlah tanggung jawab mereka, tetapi menjadi tanggung jawab Kementerian Agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus.

Sejatinya kebijakan pengelolaan pendidikan agama tidak dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan pendidikan secara umum karena sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 33 Tahun 2004⁶⁹, untuk itu pembiayaan pendidikan tidak boleh diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara subsidi silang, imbas swadaya dan *block grant*. Subsidi silang harus dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara (*madrasah*) daerah miskin dan daerah kaya.

Imbas swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembangnya dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. *Block grant* dapat diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program-program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetensi¹³. Karena secara yuridis formal, salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah, yakni dengan memberikan kewenangan tertentu bagi

⁶⁸ Abdul Rahman Shaleh, *Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 146

⁶⁹ . Suwito, et.al., *Sejarah Sosial Pendidikan Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 298-299

daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri segala sesuatu yang dibutuhkan demi kesejahteraan/keselamatan semua.

Disamping itu barangkali kemampuan tawar-menawarnya (*bargaining*) dengan pemerintah daerah rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi yang baik antara Kementrian Agama dengan pemerintah daerah menyangkut pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Paling-paling minta hanya sekedar bantuan, tetapi tidak teranggarkan secara khusus pada APBD.

Sehingga dalam pelaksanaanya pendidikan Islam (madrasah dan pesantren) yang berada dalam lingkup departemen agama sampai sekarang masih banyak diperdebatkan. Persoalannya pendidikan Islam diakui dan diatur dalam undang-undang dinyatakan kedudukannya sama dengan sekolah umum, tetapi dalam pelaksanaanya banyak ketimpangan-ketimpangan yang kita temui. Misalnya anggaran 2000 / 2001 biaya pendidikan persiswa :

NO	SEKOLAH		ANGGARAN Rp/ SISWA	
1.	SD	MIN	100.000,-	19.000,-
2.	SMP	MTSN	126.000,-	33.000,-
3.	SMAN	MAN	140.000.-	40.000,- ¹⁰

Akibat dari ketimpangan seperti diatas rasanya pendidikan Islam seperti dianak tirikan, maka penyelenggaraan pendidikan Islam sebagian besar sekolah swasta mengalami kekurangan biaya, yang berakibat kepada rendahnya mutu pendidikan Islam. Dengan adanya desentralisasi dan otonomi pendidikan sebagai implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan dapat mengurangi kesenjangan anggaran pendidikan. Dan ini mudah-mudahan menjadi pendorong yang kuat dalam meningkatkan mutu pendidikan Islam.

Kepincangan-kepincangan pendanaan/subsidi tersebut akan lebih mencolok lagi jika mencakup madrasah atau sekolah islam swasta yang selama ini memang cenderung diabaikan pemerintah. Padahal, jumlah madrasah-madrasah swasta ini (termasuk pesantren) jauh lebih besar dibandingkan madrasah negeri. Dalam sektor

penggajian atau kesejahteraan guru-guru, madrasah swasta ini sangat memprihatinkan dan jauh dari kepantasan, bahkan ada yang tidak digaji, digaji dengan gabah, atau pemberian sukarela. Kalaupun digaji, hanya berkisar antara Rp. 25.000 s/d 150.000 per bulan.

Akibat perlakuan yang berbeda dan cenderung diskriminatif dari pemerintah, maka penyelenggaraan pendidikan islam khususnya yang berstatus swasta, dimana sebagian besar menghadapi kesulitan dan keterbatasan biaya, mengakibatkan mutu pendidikan Islam sangat rendah.

Ketertinggalan madrasah dibandingkan dengan sekolah umum menuntut semua pihak untuk menuntaskan permasalahan ini sesegera mungkin. Pemerintah pusat diharapkan segera mereformasi pandangannya yang menganggap madrasah sebagai pendidikan “kelas dua” sementara itu, pemerintah daerah dapat mengembangkannya menjadi lembaga pendidikan alternatif dan pengelola madrasah harus semakin kreatif, inovatif dalam merebut persaingan pasar. Perubahan paradigma pendidikan dari sentralistik ke otonomi dengan menerapkan model *community base education* dapat dijadikan momentum oleh pemerintah daerah dalam rangka pengembangan madrasah sebagai pusat keunggulan. Sementara itu, para pengelola madrasah dapat menggunakan pendekatan *school base management* sebagai titik dasar pengembangan madrasah yang kompetitif dan memiliki keunggulan.

Banyak harapan dan optimisme bahwa diterapkannya otonomi daerah akan meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Namun, tidak sedikit juga yang pesimis, mengingat pelaksanaan otonomi daerah harus melibatkan banyak unsur, terutama sangat tergantung pada aktor pembuat kebijakan di daerah yang terkadang kurang berpihak pada pengembangan pendidikan sehingga melahirkan sejumlah permasalahan baru. Kendatipun demikian, meskipun didalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan ditemui berbagai permasalahan dan terkesan tergesa-gesa, bahkan ada kekhawatiran pihak-pihak tertentu, namun pada dasarnya desentralisasi pendidikan merupakan sebuah keharusan, ia merupakan solusi dari sistem pendidikan yang berlaku selama ini, yang bersifat sentralistik.

Diantara tantangan yang paling penting dalam kaitan pelaksanaan otonomi daerah adalah tersusunnya kebijakan untuk medelegasikan sebagai wewenang

pemerintah pusat ke daerah di bidang pendidikan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi itu sendiri harus dapat diwujudkan dalam kemampuan setiap daerah untuk mengambil keputusan sendiri dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan permasalahan dan tantangan masing-masing. Dengan demikian, pembinaan kemampuan daerah untuk dapat mengelola pendidikan di daerah masing-masing merupakan prasyarat mutlak untuk perwujudan desentralisasi pengelolaan pendidikan.

Pelaksanaan otonomi atau desentralisasi di bidang pendidikan berbeda dari desentralisasi bidang pemerintahan lainnya. Kalau desentralisasi bidang lain terletak pada pemerintah kabupaten dan kota, sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti pada pemerintah kabupaten dan kota, tetapi sampai pada pelaksana operasional pendidikan itu sendiri yaitu sekolah-sekolah.

Secara konseptual sistem desentralisasi pendidikan memang lebih luwes dan fleksibel untuk menyesuaikan penyelenggaraan program pendidikan dengan kondisi daerah setempat dibandingkan dengan sistem yang sentralistik.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sebagai perwujudan pelaksanaan desentralisasi pendidikan merupakan strategi pengelolaan penyelenggaraan pendidikan di sekolah yang menekankan pada penerahan dan pendayagunaan sumber internal sekolah dan lingkungannya secara efektif dan efisien sehingga diharapkan menghasilkan output yang berkualitas.

Berkenaan dengan kebijakan pelaksanaan desentralisasi pendidikan tersebut, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dan sekaligus direkomendasikan, yaitu sebagai berikut :

1. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan hendaknya lebih memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk memilih pelayanan pendidikan sesuai dengan keinginannya, tidak ada semacam upaya menggiring ke arah tertentu kepada masyarakat baik secara operasional maupun pola pikirnya (demokrasi pendidikan)
2. Pelaksanaan desentralisasi hendaknya bisa lebih pemeratakan pelayanan pendidikan dan rasa adil kepada masyarakat. Jangan sampai pelayanan pendidikan hanya dapat dinikmati oleh sekelompok masyarakat tertentu dengan

mengorbankan kelompok masyarakat yang lainnya (pemerataan dan keadilan). Dalam hal ini tidak ada istilah lembaga pendidikan yang termarginalkan, baik dari segi status maupun pelayanan yang diberikan.

3. Pelaksanaan desentralisasi harus mampu mengakomodasi keragaman potensi dan kondisi sosial budaya antara daerah. Dengan demikian, antara daerah kabupaten/kota yang saling berbatasan secara geografis mungkin saja pelayanan dan metode pelaksanaan pendidikannya berbeda, karena potensi dan sosial budaya yang berbeda. Namun, tidak menutup kemungkinan juga terdapat persamaan-persamaan sehingga memudahkan untuk melakukan kerjasama
4. Pelaksanaan sistem desentralisasi pendidikan hendaknya dapat menumbuhkan budaya bersaing dan bersanding antara daerah. Jangan sampai desentralisasi pendidikan justru mematikan motivasi dan kreativitas sehingga tidak menumbuhkan budaya bersaing dan bersanding di masyarakat.

Pada masa yang akan datang, pembangunan pendidikan perlu ditekankan pada pemberdayaan kekuatan sendiri melalui partisipasi masyarakat yang harus semakin diperluas agar menjadi lebih memiliki daya tahan terhadap berbagai goncangan dan gejolak yang mungkin terjadi. Salah satu modal terpenting yang dapat meningkatkan daya tahan adalah mutu dan efisiensi pendidikan. Sistem pendidikan yang bermutu dan efisien adalah yang mampu menghasilkan lulusan, baik yang memiliki kemampuan akademik maupun kemampuan profesional pada semua jenjang pendidikan. Mutu dan efisiensi pendidikan akan ditentukan oleh berkembangnya upaya-upaya inovatif yang berlangsung secara terus kontinu untuk pemecahan permasalahan yang dihadapi oleh semua tingkatan manajemen pendidikan, dari mulai tingkatan makro nasional, provinsi, kabupaten/kota, sampai dengan tingkatan mikro satuan pelaksana teknis pendidikan yaitu sekolah-sekolah.

Akhirnya, pelaksanaan desentralisasi pendidikan, walau pun secara konsepsional disepakati sebagai arah yang benar dalam penyelenggaraan pendidikan masa depan, ternyata banyak tantangan dan masalah yang menghadang. Tantangan dan masalah utama otonomi pendidikan adalah capacity building daerah yang bersangkutan dan merupakan hal yang harus diperhatikan setiap daerah, baik pada level birokrasi maupun sekolah. Bila hal ini tidak diperhatikan, bukan tidak mungkin

apa yang menjadi tujuan utama otonomi pendidikan tidak akan tercapai. Oleh karena itu, profesionalisme dan merit system harus menjadi alat utama dalam mengelola, menyelenggarakan, dan mengontrol layanan pendidikan di daerah.

Tantangan lain adalah menyangkut ketersediaan sumber daya pendidikan yang merupakan aktor utama dalam penyelenggaraan pendidikan di daerah, disamping juga para pemimpin yang sangat menentukan berhasil, berkembang dan maju tidaknya pendidikan di daerah yang bersangkutan.⁷⁰

5.2 Analisis Kebijakan Pemerintah UUSPN no. 20 tahun 2003 dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam

A. Latar Belakang

Merupakan suatu bukti kesadaran dan tanggung jawab pemeritahan era Reformasi untuk memberikan layana pendidikan yang lebih baik bagi rakyatnya, dengan lahirnya UUSPN No. 20 tahun 2003 ini sebagai penyempurna Undang - Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sitem Pendidikan Nasional yang telah diberlakukan sekian lama, yang tak lain tentu untuk memenuhi tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman.

B. Pembahasan

Undang –Undang No 20 Tahun 2003 merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang – Undang No 2 Tahun 1989. Pembaharuan sistem pendidikan Nasional perlu pula disesuaikan dengan pelaksanaan otonomi daerah,sebagi mana diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah⁷¹

Secara yuridis posisi pendidikan Agama Islam berada pada posisi yang sangat strategis,baik pada UUSPN No.2 Tahun 1989 apalagi dalam UUSPN No.20 Tahun

⁷⁰ Hasbullah. *Otonomi Pendidikan*. Op. Cit hal. 171-174

⁷¹ Hasbullah, *Dasa–dasar Ilmu pendidikan*, ed revisi-5 (Jakarta, PT Raja Gravindo persada 2006), hlm.337

2003. Pada UUSPN 1989 dinyatakan, bahwa pendidikan nasional bertujuan *“mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri, serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan yang kebangsaan*,⁵. Sementara dalam UUSPN 2003 dinyatakan dalam pasal 1 ayat 2 bahwa: *pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan perubahannya yang bersumber pada ajaran agama, keanekaragaman budaya Indonesia serta tanggap terhadap perubahan zaman*. Pasal 4 UUSPN 2003,

didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, berbudi mulia, sehat, berilmu, kompeten, terampil, kreatif, mandiri, estetis, demokratis dan memiliki rasa kemasyarakatan dan kebangsaan”

Menurut pasal 1 ayat 5 dan pasal 4 UUSPN 2003 tersebut, terlihat bagaimana pendidikan agama Islam berada pada posisi strategis, dibanding materi pendidikan lainnya. Orientasi pelaksanaannya bukan hanya pengembangan IQ akan tetapi EQ dan SQ secara harmonis. Hal ini terlihat dari amanat pasal 13 ayat 1 huruf a UUSPN 2003, yaitu: *“setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapat pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama”*. Dengan mengacu pada pasal ini, pesan edukasi yang diharapkan agar pendidikan mampu melahirkan *out put* yang beriman-bertakwa (sesuai dengan agama yang diyakininya), berakhlak mulia, serta memiliki kualitas intelektual yang tinggi.

Dalam struktur sosial kebudayaan, pendidikan Islam paling tidak mengandung empat unsur yang kemudian dijadikan sebagai unsur kebudayaan suatu bangsa, yaitu:

1. Unsur etika (moral) untuk membentuk ikatan-ikatan sosial
2. Unsur estetika untuk membentuk cita rasa umum.
3. Logika terapan untuk menentukan aktivitas umum

4. Teknologi terapan yang sesuai dengan semua jenis yang ada dalam ragam masyarakat atau industri

Bahkan lebih jauh lagi dalam TAP MPR No. II/ MPR/ 1993 tentang GBHN disebutkan sebagai berikut: “Pendidikan Nasional yang berakar pada kebudayaan Indonesia dan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan untuk meningkatkan kecerdasan serta harkat dan martabat bangsa, mewujudkan manusia Indonesia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berkualitas, mandiri sehingga mampu membangun dirinya dan masyarakat sekelilingnya, serta dapat memenuhi kebutuhan pembangunan bangsa.

Berdasarkan paparan diatas, jelas sekali terlihat bahwa ada beberapa pasal dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menyinggung tentang Pendidikan Islam. Dalam aturan tersebut setidaknya ada tiga hal yang terkait dengan pendidikan Islam. *Pertama*, kelembangan formal, non formal, dan in formal, didudukkannya lembaga madrasah sebagai *salah satu lembaga pendidikan formal yang diakui keberadaannya setara dengan lembaga pendidikan sekolah*. Dan dipertegas pula tentang kedudukannya sebagai sekolah yang bercirikan khas agama Islam, selanjutnya diakui majelis taklim sebagai pendidikan non formal dan dimasukkan *raudhatul atfal* sebagai lembaga pendidikan anak usia dini, serta dipertegas pula tentang pesantren sebagai lembaga pendidikan keagamaan. *Kedua*, pendidikan Islam sebagai *mata pelajaran*, dikokohnya mata pelajaran agama sebagai salah satu mata pelajaran yang wajib diberikan kepada peserta didik disemua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. *Ketiga*, pendidikan Islam sebagai nilai, terdapat seperangkat nilai-nilai Islami dalam sistem pendidikan Nasional.⁷

Terdaptnya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan Islam secara terintegrasi dalam sistem pendidikan nasional tersebut dapat dilihat pasal-pasal UU No. 20 Tahun 2003 seperti:

1. Dalam pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa pendidikan nasional adalah pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan zaman

2. Pada pasal 3 diungkapkan bahwa tujuan pendidikan nasional adalah untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.
3. Pada pasal 15 disebutkan bahwa jenis pendidikan yang mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan dan khusus.
4. Pada pasal 55 ayat (1) disebutkan bahwa masyarakat berhak menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat pada pendidikan formal sesuai dengan kekhasan agama, lingkungan sosial, dan budaya untuk kepentingan masyarakat.

Demikian sepintas pasal-pasal yang termuat dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang menempatkan posisi pendidikan Islam dalam kerangka pelaksanaannya yang sering terdapat kendala sehingga pendidikan Islam masih dianggap sebagai pendidikan yang terpisah dari pendidikan Nasional.

Kalau dianalisis lebih lanjut tentang perbandingan antara pendidikan nasional dengan pendidikan Islam, maka akan lebih terlihat bahwa pada dasarnya pendidikan Islam merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem pendidikan nasional dan selalu berjalan searah. Hal ini bisa dilihat dalam pembukuan UUD 1945 yang berbunyi untuk memajukan Indonesia yang sekaligus menjadi tujuan pendidikan nasional. Hal tersebut bila di pandang dari konsep pendidikan Islam tidak bertentangan dan menyalahi tujuan pendidikan Islam. Wajar sekali kalau kedua sistem dikembangkan secara terpadu, karen berorientasi pada wadah dan tujuan yang sama.

Dengan demikian jelas terlihat bahwa UU No. 20 Tahun 2003 sesungguhnya telah memberikan peluang besar bagi umat Islam untuk melaksanakan dan mengembangkan lembaga pendidikan baik formal, non formal maupun informal.

5.3 Analisis model pengembangan pendidikan tinggi, telaah atas eksistensi dan tantangan PTAIS dan perubahan IAIN menjadi UIN

A. Latar Belakang

Mulai tahun 1999 pemikiran berubah IAIN menjadi UIN sudah ada, namun baru terealisasi pada tahun 2002, PTIAIN yang mula-mula berubah menjadi UIN adalah PTIAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, mereka mengawali dengan membuka jurusan program studi umum yang kemudian diikuti oleh beberapa IAIN dan satu STAIN menjadi UIN, seperti IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta menjadi UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, IAIN Syarif Qasim Pekanbaru menjadi UIN SUSKA RIAU, IAIN Sunan Jati Bandung menjadi UIN Sunan Gunung Jati Bandung IAIN Alauddin Makasar menjadi UIN Alauddin Makasar, STAIN Malang menjadi UIN Malang, salah satu faktor yang menyebabkan perubahan IAIN menjadi UIN dilatar belakangi oleh adanya anggapan bahwa dikotomi pendidikan antara pendidikan agama dan pendidikan umum, serta munculnya kesadaran tentang takkala Islam meraih puncak kejayaan dimasa lampau ketika itu tidak ada pemilihan ilmu umum dan ilmu agama dan ilmu modern karena ilmu dipandang sebagai satu kesatuan, dan islam sendiri merupakan agama universal.

Demikian juga dibidang kajian Islam yang menjadi Al-Quran dan Hadis sebagai sumber ilmu pengetahuan. Jika ada pemisahan antara ilmu agama dan ilmu umum berarti keuniversalan itu tidak terlaksana dengan baik.

Bila dibaca dalam sejarah, kehadiran perguruan tinggi Islam di Indonesia pada awalnya adalah untuk melahirkan ulama yang intelek, ahli dibidang agama/Islam dan ilmu modern (sains) termasuk juga bahasa serta sekaligus mampu memahami Al-Quran dan Hadist. Kajian Al-Quran, Hadist dan pemikiran-pemikiran Islam mengantarkan mahasiswa meraih presikat sebagai calon ulama, sedangkan mengkaji ilmu modern untuk mendapatkan identitas sebagai calon intelek. Dapatkah hal ini dicapai dengan mudah? Untuk meraihnya diperlukan usaha-usaha yang dilakukan oleh berbagai pihak baik itu pemerintah, lembaga pendidikan dan unsur masyarakat. Mungkin dapat diimplementasinya akan ditemukan berbagai macam kendala atau rintangan. Namun hingga saat ini proses perubahan untuk mencapai taraf

penyempurnaan belum berhenti dan terus berjalan baik pada tataran pengembangan filosofi hingga pada implementasi yang bersifat teknis.

B. Pembahasan

1. Model Pengembangan Pendidikan tinggi Islam

Menurut Mahmud Yunus Islamic College pertama telah didirikan suatu lembaga pendidikan Tinggi di Padang Sumatera Barat pada tahun 1940 dengan dua fakultas, yaitu syariat/agama dan pendidikan/Bahasa Arab

Perguruan tinggi Agama Islam (PTAI), PTAI dikenal di Indonesia pada akhir pemerintahan Jepang (8 Juli 1945) bertepatan tanggal 27 Rajab 1364 H diresmikan berdirinya sekolah tinggi Islam (STI), pada tahun 1946 STI dipindahkan ke Yogyakarta, tahun 1947, STI berkembang menjadi Universitas Islam Indonesia (UII) yang terdiri dari empat fakultas, fakultas agama, fakultas pendidikan, fakultas Ekonomi, dan fakultas hukum. Pada tahun 1950 fakultas agama dinegerikan menjadi Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTIAN)

Selanjutnya tahun 1960 PTAIN yang di Yogyakarta digabung dengan ADIA (Akademi Dinas Ilmu Agama) yang ada di Jakarta menjadi Institut Agama Islam Negeri (IAIN), dan pada tahun 1997 fakultas –fakultas IAIN yang ada didaerah-daerah yang terpisah dari lokasi IAIN induk, dilepaskan dari induk masing-masing untuk mandiri menjadi sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (SATAIN) berikutnya menjadi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman sejak tahun 2002 sebagai IAIN dan STAIN telah berkembang pula menjadi Universitas Islam Negeri (UIN).

Pada periode (1951-1960) Lembaga Pendidikan tinggi tumbuh sangat pesat. Selain UGM dan UI, Lembaga pendidikan tinggi tumbuh menjadi 16 buah, yaitu 13 universitas dan institut Negeri, serta 3 institut Pendidikan Tinggi Negeri, tersebar ke seluruh tanah air, kemudian pada periode 1961-1970 dibangun 16 universitas dan 7 institut Pendidikan Tinggi negeri. Karena banyak pengajar yang dikirim keluar negeri, setelah kembalinya para pengajar yang dikirim keluar negeri untuk menimba ilmu, maka gagasan baru dalam dunia pendidikan mulai mengemukakan dan didukung pula oleh iklim politik

pasca tahun 1965 memungkinkan gagasan itu terwujud, pada tahun 1970-an diselenggarakan proyek percontohan yang kemudian melahirkan system pengajaran baru yang memungkinkan mahasiswa menempuh studi secara lebih terencana.

Dengan pertumbuhan jumlah lembaga pendidikan tinggi yang demikian pesat serta perubahan ke sistem studi yang terencana yang lebih menekankan kepada efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan, telah menimbulkan situasi transisi yang ditandai oleh dua hal : Perkembangan tanpa kesatuan pola, dan kinerja yang kurang meyakinkan. Kedua hal ini menjadikan telah mendorong pimpinan Depdikbud untuk merumuskan serangkaian kebijakan mengenai pengembangan pendidikan tinggi. Dikemukakan bahwa pendidikan tinggi harus menjadi daya gerak yang dinamis bagi proses modernisasi yang dapat menghubungkan keadaan sekarang dan masa depan.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan pada umumnya telah diatur dalam UU nomor 2/1989 pasal 47 yang menyatakan bahwa “Masyarakat sebagai mitra pemerintah berkesempatan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan nasional”. Khususnya untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi, peran serta masyarakat telah diatur pula dalam PP No.57/1998. Lebih lanjut dalam PP tersebut diatur pola pembinaan pola tunggal oleh pemerintah terhadap pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat.

Perwujudan dan pembinaan pola tunggal itu sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui pembentukan Badan Akreditasi Nasional (BAN) dengan SK Mendikbud N.0326/U/1994 yang telah diperbaharui dan disempurnakan dengan SK Mendikbud No.187/U/1998 yang menegaskan bahwa BAN merupakan suatu badan yang independen tidak membedakan antara PTN dan PTS. Bagi program studi yang terakreditasi perlakuan pemerintah adalah sama, begitu juga untuk program studi yang belum terakreditasi pembinaannya sama pula, yang membedakan hanya sektor pengelolaan dan sumber pembiayaan.

Paradigma baru pendidikan tinggi biasanya tertumpu pada tiga pilar utama yakni kemandirian dalam pengelolaan, atau otonomi, akuntabilitas dan jaminan mutu.

Dalam masalah pengembangan lembaga pendidikan dan tenaga kependidikan (LPTK)

LPTK terdiri atas IKIP, STKIP, FKIP untuk FKIP diperlukan kajian yang cermat agar FKIP tidak menjadi berbentuk IKIP kecil dalam universitas, tetapi harus berbentuk fakultas yang merupakan bagian yang integral dari universitas tersebut.

STKIP merupakan persoalan tersendiri yang masa depannya harus dikaji sedemikian rupa agar dalam pengembangan tidak tertinggal. Sementara itu IKIP merupakan LPTK yang sudah matang untuk otonom sebagaimana universitas lainnya. Sebagai LPTK-IKIP harus tetap merupakan universitas yang misi utamanya mempersiapkan tenaga-tenaga kependidikan dan untuk itu sebaiknya diberikan otonomi penuh untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Pendidikan tinggi agama islam terdiri dari IAIN, STAIN dan STAIS memiliki tanggung jawab bersama dalam meningkatkan mutu SDM Indonesia yang bertujuan menghasilkan lulusan yang memiliki keimanan dan ketaqwaan kepada tuhan yang maha esa, kepribadian dengan akhlak mulia, serta keilmuan dan keterampilan profesional. Pembangunan indonesia menempatkan IAIN, STAIN, STAIS pada posisi penting dan strategis.

Di Indonesia terdapat 33 STAIN dan 14 IAIN, sejak didirikan pada akhir tahun 1950-an IAIN/STAIN telah menghasilkan ratusan ribu alumni dalam berbagai bidang, khususnya bidang agama. Mereka bekerja dalam berbagai sektor pendidikan, khususnya pendidikan, dakwah, kegiatan sosial kemasyarakatan. Dengan pendekatan dan komunikasi keagamaan yang mereka miliki para alumni IAIN/STAIN telah berperan penting dalam pembangunan, dan sekaligus mengurangi dampak akses negatif modernisasi. Terlepas dari

keberhasilan dan perannya selama ini, IAIN/STAIN masih menghadapi beberapa tantangan dan masalah.⁷²

Muhmidayeli mengungkapkan IAIN mesti membenahi dirinya yang selaras dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, sekaligus juga membawa masyarakat kearah yang lebih baik lagi dengan tetap berpijak pada diri IAIN sebagai lembaga moralitas ke Islaman umat ditengah-tengah pengembangan keilmuan.⁷³

Dengan demikian untuk sekarang ini IAIN tidak hanya bertahan sebagai lembaga pendidikan yang hanya mengkaji ilmu-ilmu agama saja melainkan harus mensejajarkan dan mengintegrasikan ilmu agama dengan ilmu umum. Sehingga nantinya IAIN akan menghasilkan alumni-alumni yang bukan saja mampu memasuki dunia pekerjaan yang berkenaan dalam bidang keagamaan saja, tetapi dalam bidang-bidang non keagamaan. Hal inilah yang juga merupakan aksi pengembangan IAIN menuju UIN.

Sains dan teknologi modern juga merupakan tantangan yang harus disikapi secara bijak karena disuatu sisi sains dan teknologi yang mulai berkembang menjadikan semakin tingginya ilmu pengetahuan dan informasi tetapi juga perkembangan sains dan teknologi dapat menyebabkan terpinggirnnya nilai-nilai agama, hal ini tentunya menjadi tugas IAIN semakin berat.

Selain itu, Mudjamil Qomar dalam bukunya manajemen pendidikan Islam menjelaskan bahwa dari segi tanggung jawab pengelolaan, perguruan tinggi agama Islam (PTAI) terpolarisasi menjadi dua, yaitu Perguruan Tinggi Agama Islam Negeri (PTAIN) dan Perguruan Tinggi Agama Islam Swasta (PTAIS) PTAIN dikelola dan didanai hampir sepenuhnya oleh masyarakat.

Pada umumnya PTAIN lebih maju dari PTAIS karena PTAIN memperoleh pendanaan yang lebih memadai, manajemen yang lebih profesional, kontrol yang lebih ketat, serta dukungan masyarakat yang lebih kuat dan luas. Perbedaan kualitas itu tidak hanya terjadi dikalangan perguruan

⁷² Fasli. Jalal. Reformasi pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah (Yogyakarta:Adicpta Karya Nua,2001) hal. 365

⁷³ Muhmidayeli, Membangun Paradigma Pendidikan islam (Pekanbaru PPs UIN Suska Riau:2007) hal.108

tinggi islam tetapi kecenderungan sama juga telah lama terjadi dikalangan perguruan tinggi umum. Karena itu kesan yang terbangun di indonesia adalah perguruan tinggi negeri, baik yang berlabel islam maupun umum, lebih berkualitas dari perguruan tinggi swasta.⁷⁴

Dari segi tradisi pengembangan kurikulum ada dua aspek yaitu :

- a. Curriculum plan yang meliputi : Perumusan standar kompetensi lulusan, penentuan serangkaian mata kuliah dan bobot SKS-nya, penyusunan silabus, dan penyusunan program kegiatan (SAP)
- b. Actual curriculum, meliputi masalah proses pembelajaran proses evaluasi (assesment) termasuk didalamnya uji kompetensi, dan penciptaan suasana pembelajaran

Berdasarkan undang-undang Sisdiknas no.20 tahun 2003 Bab V tentang kurikulum pada pasal 36 sebagai berikut : bahwa pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu kepada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional, dengan memperhatikan peningkatan iman dan taqwa, peningkatan akhlak mulia, peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik, keragaman potensi daerah dan lingkungan. Tuntutan pembangunan daerah dan nasional, tuntutan dunia kerja, perkembangan IPTEK dan seni agama, dinamika perkembangan global, persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan. Hal ini juga dikuatkan dengan pasal 37 ayat 2 bahwa kurikulum pada pendidikan tinggi wajib memuat pendidikan agama, pendidikan tinggi dikembangkan oleh perguruan tinggi yang bersangkutan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk setiap program studi (pasal 38)

Menteri pendidikan nasional tidak menetapkan kurikulum inti untuk setiap program studi, tetapi ditetapkan oleh kalangan perguruan tinggi bersama masyarakat profesi dan pengguna lulusan, dalam keputusan Mendiknas juga dikemukakan bahwa :

⁷⁴ Mujamil Qamar. Manajemen pendidikan islam. (Malang : Penerbit Erlangga,2007) hal.101

- (1) Kompetensi hasil didik suatu program studi terdiri atas (1) kompetensi utama (2) kompetensi pendukung (3) kompetensi lain yang bersifat khusus dan gayut dengan kompetensi utama.
- (2) Perbandingan bean Ekvivalen dalam bentuk satuan kredit semester antara kompetensi-kompetensi utama dengan kompetensi pendukung serta kompetensi lain didalam kurikulum⁷⁵

Pada dasarnya, masalah kurikulum bukanlah satu-satunya sebagai penentu utama keberhasilan dalam peningkatan mutu pendidikan, tetapi yang menjadi masalah besar adalah lemahnya kesadaran untuk berprestasi, kesadaran untuk sukses, kesadaran untuk meningkatkan SDM, kesadaran untuk menghilangkan kebodohan, maupun kesadaran untuk berbuat yang terbaik.

Dari segi pelaku, kesadaran yang lemah itu terjadi pada semua pihak secara merata baik pada pemerintah, kepala sekolah, guru, siswa maupun masyarakat. Siswa bersikap pragmatis dan cenderung mengejar pendidikan yang cepat selesai dan cepat kerja, demikian juga pada level pendidikan tinggi, lemahnya kesadaran semua pihak ini menjadikan pendidikan di Indonesia yang sangat rapuh. Meskipun demikian, kurikulum sebagai rancangan pendidikan tetap memiliki peran yang penting dalam mewarnai kepribadian seseorang, oleh karenanya kurikulum tetap perlu dikelola dengan baik karena kurikulum juga harus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Tuntutan zaman saat ini lebih kompleks sehingga kurikulum pendidikan islam harus tetap dijiwai nilai-nilai ketauhidan dan dalam menghadapi perkembangan zaman agar dapat bersikap adaptif-selektif.

Perkembangan PTAIN menghadapi kendala politisi, culture, sosial dan psikologi

1. Kendala Politisi

Pada zaman Orde Baru IAIN sulit dikembangkan menjadi UIN karena tidak adanya dukungan dari pemerintah, PTAIN diperlakukan secara diskriminatif berkaitan dengan masalah pendanaan, ketika itu

⁷⁵ Muhaimin, MA. Rekonstruksi Pendidikan Islam (Malang : Rajawali Pers. 2009) hal. 152

alokasi dana yang diberikan untuk 14 IAIN seluruh Indonesia sama dengan Perguruan Tinggi umum negeri. Demikian juga dana bantuan diberikan kepada para dosen PTAIN berbeda dengan Dosen yang dari perguruan tinggi umum.

Komunitas yang menghuni PTAIN banyak yang berasal dari organisasi dan pergerakan-pergerakan yang memiliki sentuhan politik. Politik biasanya didasarkan kepentingan-kepentingan tertentu yang saling bertabrakan.

2. Kendala Kulture

Dalam PTAIN berkembang beberapa budaya yang berkembang yang membuat PTAIN tidak berkembang dan bersaing dengan pendidikan tinggi umum, contoh adanya budaya motivasi para civitas akademika hanya menekankan tentang dakwah tanpa terencana yang matang, dan mengutamakan penampilan dari pada kekaryaan dan berkreasi, adanya kecenderungan menjadi masyarakat yang suka mendengar dan bercakap-cakap (listening speaking society) dari pada masyarakat yang senang membaca dan menulis (Reading-writing-society) serta lebih senang menggunakan pendekatan doctrinal dari pada pendekatan rasional kritis dan lain-lain.

3. Kendala dimensi sosial

Adanya anggapan masyarakat bahwa PTAIN hanya mengajarkan mata kuliah agama, hanya bagi masyarakat santri saja, apakah statusnya negeri atau swasta, menyebabkan PTAIN kurang diminati, karena yang merasa bukan santri tidak akan mampu mengikuti mata kuliah. Kesalahan persepsi dan kurangnya informasi ke masyarakat menyebabkan PTAIN kurang menarik.

4. Kendala psikologi

Secara psikologi pada umumnya masyarakat Indonesia masih sulit untuk diajak maju, karena adanya kebiasaan yang merupakan karakter bangsa termasuk para civitas akademika, mahasiswa dan dosen pada PTAIN, jika mendengar adanya himbauan untuk meningkatkan mutu pendidikan, banyak yang menanggapi secara dingin karena imbasnya akan memperoleh tugas dan pekerjaan yang lebih banyak. Gerakan merintis kemajuan memang mengharuskan pada dosen dan mahasiswa untuk semakin kreatif, inovatif dalam merancang proses pembelajaran, mengadakan penelitian serta melakukan pengabdian kepada masyarakat, tetapi sebagian masyarakat tidak siap mental, mahasiswa banyak tidak siap untuk belajar dengan keras dan diberikan aturan-aturan yang ketat, tidak siap menerima beban tugas tambahan, hal ini kadang-kadang diekspresikan melalui demonstrasi yang mengkambinghitamkan pimpinan yang menerapkan sistem yang salah.

Dari uraian di atas terlihat dengan jelas juga dialami oleh pendidikan tinggi agama Islam swasta bahkan lebih parah lagi, para dosen PTASIS jarang yang memiliki pangkat/jabatan yang signifikan karena pihak perguruan tinggi belum dapat menggaji mereka dengan layak, para mahasiswa juga kebanyakan sudah bekerja sehingga tidak dapat mengikuti perkuliahan dengan aktif dan berkonsentrasi menjalankan tugas perkuliahan dan pada akhirnya cenderung bersifat praktis pragmatis karena mereka tidak mengutamakan prestasi.

Masalah pendanaan juga cenderung lebih parah kesannya ditelantarkan oleh pemerintah demikian juga pendanaan pada perguruan tinggi umum swasta lainnya (PTAIS lebih parah dari PTS)

Uraian-uraian di atas merupakan realita yang harus dicermati dan perlu dicari solusi mungkin perlu penataan baik bagi PTAIN maupun PTASIS)

Untuk mengatasi kendala-kendala yang telah disebutkan di atas diperlukan tanggung jawab para pemimpin pendidikan tinggi sebagai pengendali, walaupun penyebabnya bukan dari pemimpin itu sendiri.

Dikalangan IAIN sendiri harus dibangun kesadaran bahwa pengantarkan IAIN menjadi lembaga akademis merupakan hal yang lebih penting dari pada mempertahankan IAIN sebagai lembaga keagamaan atau dakwah.⁷⁶

IAIN harus siap menghadapi perubahan-perubahan saat ini sebagai akibat dari era reformasi dengan bekerja lebih keras lagi agar kapasitas pendidikannya menjadikan para alumninya memiliki kemampuan yang bukan hanya ahli dibidang agama tetapi mampu melahirkan pemimpin-pemimpin dan pemikiran-pemikiran yang terkemuka dan dapat mengaplikasikan dalam setiap segi kehidupan dan bekerja didalam instansi-instansi yang bukan hanya instansi agama saja.

Kehadiran UIN harus dipandang sebagai sebuah perjuangan panjang dan harus direspon secara positif-konstruktif. Setelah perjuangan itu berhasil, langkah berikutnya adalah mengembangkan UIN agar benar-benar menjadi perguruan tinggi yang berkualitas menjadi rujukan umat islam indonesia, memiliki kewibawaan akademik, menghasilkan berbagai tawaran ilmiah, dan memiliki pengaruh dalam skala internasional.

Sebagaimana telah diungkapkan pada bab pendahuluan bahwa pada zaman keemasan umat islam ketika itu pendidikan sebenarnya tidak ada pemilahan/dikotomi ilmu pengetahuan antara ilmu umum dan ilmu agama, sesuai dengan sifat dan ajaran islam itu sendiri yaitu agama yang universal, kajian islam tidak hanya dipertahankan dan dibatasi oleh ritual-ritual agama saja tetapi harus mencakup semua sendi kehidupan, pengetahuan, kehidupan pribadi dan sosial keadilan dan kerja profesional dan dalam kehidupan manusia diperlukan kemampuan-kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya manusia dalam memakmurkan bumi. Memahami ajaran-ajaran islam seolah-olah dianggap mapan, khusus ilmu-ilmu sosial dengan konsep dan teori untuk kehidupan dapat terus berubah sesuai dengan perubahan dunia empiris yang menjadi sumber inspirasi lahir dan berkembangnya suatu ilmu, ilmu lahir bermula dari

⁷⁶ Ibid.hal 111

keadaannya yang relatif sederhana. Lalu berkembang melalui interaksi dengan ilmu-ilmu lain yang lebih dulu dewasa.

Diharapkan pengembangan UIN harus berorientasi pada dunia dan akhirat sehingga mampu mewujudkan lembaga pendidikan tinggi yang membangun khaira ummah. Dalam penyelenggaraannya diperlukan sistem pengelolaan yang lebih baik, terpadu dan berkesinambungan, bukan saja untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan bangsa yang menghendaki reformasi disegala bidang, tetapi juga harus memperhatikan persaingan dengan kemajuan yang dihadapi bangsa-bangsa lain terkait dengan era globalisasi dan era pasar besar menjelang tahun 2020. Kepemimpinan yang piawai dan profesional sangat diperlukan dalam mengelola manajemen yang baik agar mencapai pendidikan yang transformatif.

UIN merupakan universitas yang baru lahir, keberadaan masih diliputi kekurangan dan kelemahan, yang harus segera dibenahi oleh para pemimpin dengan cara mengidentifikasi problem atau kelemahan yang dihadapi untuk dicarikan jalan keluarnya, setidaknya mereka bisa membuat skala prioritas secara berjenjang, sehingga bisa terlihat aspek-aspek apa saja yang perlu penanganan yang harus diutamakan dan aspek-aspek mana yang bisa menyusul kemudian kategori prioritas ini didasarkan pada tingkat kebutuhan UIN sebagai Universitas yang masih baru.

Terkait dengan skala prioritas pengelolaan itu, misalnya tentang bidang penataan kelembagaan, bidang akademik, dan bidang administrasi.

Selain itu hal-hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan UIN juga menyangkut masalah :

- Komitmen Moralitas
- Sistem dan iklim
- Budaya dosen dan mahasiswa
- Staf dan jajaran pemimpin

Dari pemaparan diatas maka dapat diajukan beberapa langkah strategis yaitu sbagai berikut :

- a. Menjaga kelangsungan dan kemajuan fakultas agama sebagai basis moral
- b. Melakukan peninjauan islam dari berbagai aspek untuk menangkap pesan-pesan wahyu sebagai kebenaran mutlak
- c. Mengadakan lompatan untuk mengejar ketinggalan dari universitas negeri lainnya
- d. Menjadikan UIN sebagai kampus yang berbasis efitimologi dan riset yang mengarah pada temuan-temuan ilmiah
- e. Mengejar reputasi internasional melalui upaya memperoleh hak paten atas karya yang monumental dan temuan ilmiah
- f. Membangun jaringan kerjasama internasional dengan perguruan tinggi yang maju
- g. Memperkuat jantung perguruan tinggi (dosen, perpustakaan, dan laboratorium) membangun sentra-sentra financial untuk mendukung pengembangan kampus
- h. Berusaha memberikan kontribusi riil kepada masyarakat sebagai hasil pengembangan sains dan teknologi
- i. Berusaha mewujudkan penerbitan hasil-hasil karya civitas akademik UIN secara besar-besaran dan berkelanjutan

Hal ini juga yang tak kalah pentingnya adalah tentang otonomi pendidikan sesuai dengan PP RI Tentang pengelolaan pendidikan pasal 50 ayat 6 yang berbunyi perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan dilembaganya.⁷⁷

Pasal 51 dinyatakan bahwa pengelolaan satuan pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, evaluasi yang transparan.

⁷⁷ Undang-undang Sisdiknas (Jakarta:Sinagrafita, 2008) hal.33

Hal ini juga diungkapkan oleh Hasbullah suatu pendidikan memerlukan otonomi bukan hanya otonomi dalam bentuk kebebasan akademik dan kebebasan mimpar akademik seperti yang dikenal selama ini tetapi juga otonomi lembaga dalam masalah-masalah manajemen, penyusunan program, dan anggaran.⁷⁸

Dalam masalah pelaksanaan manajemen hendaknya dilaksanakan secara demokratis, memberdayakan masyarakat, mengutamakan pelayanan yang lebih cepat, efisien, dan efektif. Menghargai keanekaragaman aspirasi, nilai, dan moral dalam penguatan sistem pendidikan nasional. Dengan demikian akuntabilitas perguruan tinggi merupakan acuan dasar dalam pengembangan civitas Akademika.

Masalah penyusunan program bagi pendidik diberikan kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, menilai hasil pembelajaran dan sebagainya sesuai dengan undang-undang Sisdiknas no.20 tahun 2003 pada pasal 39 ayat 2 yang berbunyi : Pendidikan merupakan tenaga profesional yang bertugas merencanakan dan melaksanakan proses pembelajaran, melakukan bimbingan dan pelatihan, serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, terutama bagi pendidik pada perguruan tinggi.⁷⁹

Dengan demikian bagi pendidik juga perlu diberikan kebebasan terutama dalam pemilihan program unggulan pendidikan, kegiatan, atau penentuan mata kuliah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang menyangkut kebutuhan dasar atau yang berhubungan dengan kebutuhan dunia kerja, penentuan sistem pembelajaran (SKS)

Masalah anggaran/pembiayaan PTAIS,PTAIN,IAN dan UIN pengelolaan dananya berbeda bagi PTAIS pendanaannya hampir seratus persen dikelola oleh pemilik perguruan tinggi tersebut dan partisipasi masyarakat, seandainya ada bantuan 2% saja dari pemerintah itu sudah dianggap luar biasa, jika ada kucuran dana dari pemerintah

⁷⁸ Hasbullah, Otonomi Pendidikan (Jakarta:Rajawali Pers,2010) hal.130

⁷⁹ Undang-undang sisdiknas. Op.cit hal.27

sangat sedikit sekali untuk PTAIN, IAIN, dan UIN pendanaan banyak dibantu oleh pemerintah selain dari partisipasi masyarakat dan ada juga bantuan dari luar negeri. Namun terdapat perbedaan jika dibandingkan dengan bantuan pembiayaan yang diterima oleh pendidikan tinggi umum, untuk pendidikan tinggi yang dibawah naungan kemeneg atau depag lebih sedikit dari yang pendidikan tinggi umum karena mendapat bantuan dari pemerintah pusat dan APBD.

5.4 Analisis terhadap kebijakan pemerintah tentang desentralisasi pendidikan

A. Latar Belakang

Pada dasarnya desentralisasi sesungguhnya sudah dimulai pada tahun 1999 setelah dikeluarkannya undang-undang nomor 2 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU-PD) dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah (UU-PKPD). Namun secara resmi desentralisasi mulai diberlakukan pada tahun 2001. Tapi manuver politik yang begitu cepat pada masa reformasi membuat kedua undang-undang di atas disempurnakan dengan undang-undang yang baru yakni UU-PD nomor 32 tahun 2004 dan UU-PKPD nomor 33 tahun 2004.

Namun, dengan kehadiran kedua undang-undang diatas, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sehingga memungkinkan daerah untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya membangun daerahnya, termasuk dalam bidang pendidikan. Sektor pendidikan yang merupakan salah satu pelayanan dasar yang akan mengalami perubahan secara mendasar, karena menyangkut desentralisasi fiskal, dimana porsi pemberian porsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan yang lebih besar dibidang pendidikan membawa sejumlah implikasi, seperti bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan, dan sebagainya. Begitu pula pendidikan islam semestinya tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, karena pendidikan islam merupakan sesuatu yang integral dalam pendidikan nasional.

B. Pembahasan

Menurut Burnett seperti dikutip M. Sirozi, desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggung jawabkan kepada orang tua dan komunitas.⁸⁰

Sementara Abdul Halim, mengartikan terjadinya pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan juga merupakan sebuah sistem manajemen dalam rangka untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan⁸¹

Selain itu menurut Sufyarman, desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang dilatarbelakangi bahwa setiap daerah mempunyai sejarah sendiri, kondisi dan potensinya sendiri yang berbeda dengan tentang keadaan dirinya, permasalahannya dan aspirasinya. Daerah berfungsi untuk menyusun rencana, memutuskan kebijakan, mengambil keputusan dan menentukan langkah-langkah pelaksanaan pendidikan daerah.⁸²

Desentralisasi pendidikan juga diartikan sebagai pelimpahan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapinya dibidang pendidikan, dengan tetap mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam pengertian ini, desentralisasi pendidikan akan mendorong tercapainya kemandirian dan rasa percaya diri pemerintah daerah yang pada gilirannya mereka akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat didaerahnya sendiri. Sehingga desentralisasi pendidikan merupakan sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebhinekaan.

Dengan demikian desentralisasi pendidikan dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang lebih luas kepada daerah untuk membuat

⁸⁰ M. Sirozi, Politik Pendidikan. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2005) hal. 83

⁸¹ Abdul Halim, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta : UPP AMP YPKN,2010) h.15

⁸² Sufyarman, kapita selekta manajemen pendidikan. (Bandung, Alfabeta,2003) hal.83

perencanaan dan mengambil keputusan sendiri dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan, beserta masyarakat, pengelola dan pengguna pendidikan itu sendiri namun harus mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional.

C. Tujuan Desentralisasi Pendidikan

Pada dasarnya tujuan dan orientasi dari desentralisasi pendidikan sangat bervariasi berdasarkan pengalaman desentralisasi pendidikan yang dilakukan di beberapa negara Amerika Latin, Amerika Serikat, dan Eropa. Jika yang menjadi tujuan adalah pemberian kewenangan di sektor pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, maka fokus desentralisasi pendidikan yang dilakukan adalah pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah lokal atau kepada dewan sekolah. Implisit kedalam strategi desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efesiensi dalam penggunaan sumber daya (school resources) dana pendidikan yang berasal dari pemerintah dan masyarakat.⁸³

Disamping itu secara konseptual, terdapat dua jenis desentralisasi pendidikan yaitu :

1. Desentralisasi kewenangan di sektor pendidikan dalam hal kebijakan pendidikan dan aspek pendanaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten/kota)
2. Desentralisasi pendidikan dengan fokus pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah.⁸⁴

Dari konsep diatas dapat dipahami bahwa desentralisasi pendidikan yang pertama berkaitan dengan otonomi daerah dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintah dari pusat ke daerah, sedangkan konsep kedua memfokuskan pada pemberian kewenangan yang lebih besar pada tingkat sekolah dilakukan dengan motivasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

⁸³ Armida. S. Alisjahbana. Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan. (Bandung : Universitas padjajaran, 2000. Hal. 2

⁸⁴ Abdurrahmansyah. Wacana Pendidikan Islam. (Yogyakarta : Global Pustaka Utama. 2005) hal. 150

Dengan demikian jika yang menjadi tujuan desentralisasi pendidikan adalah peningkatan kualitas proses belajar mengajar dan kualitas dari hasil proses belajar mengajar tersebut, maka desentralisasi pendidikan lebih difokuskan pada reformasi proses belajar mengajar. Partisipasi orang tua dalam proses belajar mengajar dianggap merupakan salah satu faktor yang paling menentukan.

D. Analisis Isi UU-PD Nomor 32 Tahun 2004 dan UU-PKPD Nomor 33 Tahun 2004

Sebelum otonomi daerah dilaksanakan di Indonesia, secara konseptual pelaksanaan pendidikan nasional dirasakan memiliki kelemahan, yaitu (a) kebijakan pendidikan nasional sangat sentralistik (terpusat) dan serba seragam yang pada gilirannya mengabaikan keragaman realitas kondisi ekonomi, budaya masyarakat Indonesia diberbagai daerah : (b) kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional lebih berorientasi pada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau seluruh ranah dan potensi anak didik.⁸⁵ Atau dengan kata lain pelaksanaan pendidikan secara terpusat (sentralistik) tidak bisa mengakomodir keberagaman daerah, keberagaman sekolah, serta keberagaman peserta didik, bahkan cenderung mematikan partisipasi masyarakat dalam pengembangan pendidikan.

Disamping itu beberapa ketimpangan dan kelemahan pendidikan yang dikelola secara sentralistik kelihatan pada pemberlakuan kurikulum secara nasional, sampai dengan pesanan pusat yang sangat dominan dalam pengelolaan guru (sekolah negeri) misalnya, pusat sangat dominan dalam menentukan setiap keputusan proses rekrutmen, pengangkatan, penempatan, pembinaan dan mutasi guru. Gaji guru sekolah negeri (SLTP dan SLTA) ditetapkan dan dibayarkan pemerintah, kecuali guru SD pengelolaannya dilaksanakan oleh propinsi. Dari segi dana luar gaji yang dialokasikan pemerintah masing sekolah, diberikan dengan cara alokasi dana dari pusat ke daerah (kabupaten/kota) berdasarkan jumlah murid yang ada di daerah tersebut. Mekanisme alokasi dana dilakukan dengan perhitungan sejumlah dana yang

⁸⁵ Hasbullah, otonomi pendidikan. Kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pendidikan. (Jakarta : Rajawali Pers. 2010) hal.2

sama untuk setiap sekolah berdasarkan jenjang pendidikan, tanpa memperhitungkan jumlah murid, lokasi ataupun tingkat kemakmuran ekonomi tersebut.⁸⁶

Dengan kehadiran UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004 tersebut, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pemerintah dituntut untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya pembangunan daerahnya termasuk dalam bidang pendidikan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa desentralisasi pendidikan dilakukan karena seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah yang membawa implikasi terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pendidikan yang salah satunya adalah berkurangnya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan pendidikan.

Pada UU-PD pasal 14 ayat 1 disebutkan bahwa ada 16 (enam belas) yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yaitu : (a) perencanaan dan pengendalian pembangunan (b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang (c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat (d) penyediaan sarana dan prasarana umum (e) penanganan bidang kesehatan (f) penyelenggaraan pendidikan (g) penanggulangan masalah sosial (h) pelayanan di bidang ketenagakerjaan (i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah (j) pengendalian lingkungan hidup (k) pelayanan pertahanan (l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil (m) pelayanan administrasi umum pemerintahan (n) pelayanan administrasi penanaman modal (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan (p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.⁸⁷ Kecuali (a) politik luar negeri (b) pertahanan, (c) keamanan (d) yustisi (e) moneter dan fiskal nasional dan (f) agama

Pelimpahan wewenang kepada daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan guna mendukung proses desentralisasi pendidikan, untuk itu dikeluarkan UU-PKPD nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah yang bertujuan memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab, dan pasti, serta

⁸⁶ Muarif, *Liberalisasi Pendidikan. Menggadaikan kecerdasan kehidupan bangsa*, (Yogyakarta, Pinus, 2008) hal.16

⁸⁷ UU No.32 op.cit. pasal 14

mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang jelas. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah (UU-PKPD) pasal 2 ayat 1 bahwa “perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah”⁸⁸

Dalam UU-PKPD disebutkan bahwa sumber-sumber penerimaan daerah meliputi pendapatan asli daerah (PAD)⁸⁹ dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan. Kemudian dana perimbangan bagi hasil antara pusat dan daerah dapat dilihat dari penerimaan pajak daerah yang meliputi pajak bumi dan bangunan (PBB) pajak perolehan Hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) pajak penghasilan (PPh) sebesar 90% begitu pula bagi hasil yang berasal dari sumber daya alam (SDA) sebesar 80%.⁹⁰

Jadi dari UU-PD diatas terlihat jelas bahwa salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah menyelenggarakan pendidikan, dimana pendidikan merupakan salah satu bidang yang disentralisasikan atau pemerintah pusat melimpahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah. Begitu pula UU-PKPD tampak jelas bahwa anggaran dana dalam pelaksanaan otonomi daerah termasuk didalamnya disentralisasi pendidikan disediakan dana dari Dana Alokasi Umum (DAU)⁹¹ yang berfungsi sebagai dana untuk pemerataan yang besarnya ditetapkan minimal 26% dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). DAU dalam suatu daerah dialokasikan atas dasar cealh fiskal dan alokasi dasar. Alokasi dasar sebagaimana dimaksud dihitung berdasarkan

⁸⁸ Undang-undang Republik Indonesia nomor 33 tahun 2004. Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (Yogyakarta : Absolut, tt.) h.223

⁸⁹ Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sector pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain penapatan asli daerah yang sah”. Menurut Undang-undang no.33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

⁹⁰ Secara terperinci dapat dilihat UU nomor 33 tahun 2004 pasal 11.12.13.14 dan 15

⁹¹ Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

jumlah gaji pegawai negeri sipil daerah. Proporsi DAU antara propinsi dan kabupaten/kota berdasarkan dana perimbangan kedua daerah tersebut⁹² yang biasanya dalam bentuk bloc grant dan dana alokasi khusus (DAK)⁹³ yang dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah yang sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan APBN. Daerah penerima DAK wajib menyediakan dan pendamping dari APBD sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK kecuali daerah yang mempunyai kemampuan fiskal tertentu⁹⁴ diserahkan kepada daerah melalui dana perimbangan antara pusat dan daerah.

Desentralisasi pendidikan yang telah diterapkan di Indonesia sejak tahun 2001 sudah nampak beberapa hal positif pelaksanaannya, misalnya banyaknya daerah terutama daerah yang kaya memiliki semangat memajukan pendidikan bagi masyarakatnya dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada anggaran bagi masyarakatnya dengan meningkatkan anggaran pendidikan pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBD). Langkah yang dilakukan adalah menyederhanakan dan mempersingkat birokrasi pendidikan di daerah, meningkatkan inisiatif dan kreativitas daerah dalam mengelola pendidikan yang lebih menunjukkan tercapainya pemerataan pendidikan pada daerah-daerah terpencil, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung pendidikan. Ini adalah hal yang wajar karena pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah yang didukung dengan biaya serta porsi yang lebih besar dalam upaya pembangunan bidang pendidikan termasuk bidang administrasi, kelembagaan, keuangan, perencanaan dan sebagainya. Oleh karena itu, kesiapan daerah untuk dapat menjalankan peran yang lebih besar menjadi lebih sentral dalam desentralisasi pendidikan.

Adapun desentralisasi pendidikan berbeda dengan sesentralisasi di bidang pemerintahan lainnya, dimana disentralisasi pada bidang pemerintahan berada pada tingkat kabupaten/kota. Sedangkan desentralisasi pendidikan tidak hanya berhenti

⁹² UU Nomor 33 tahun 2004 pasal 27 dan 29

⁹³ Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

⁹⁴ UU nomor 33 tahun 2004 pasal 39-41

pada tingkat kabupaten/kota saja, tetapi justru sampai pada lembaga pendidikan atau sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan pendidikan.

Sehubungan dengan itu, maka konsepsi desentralisasi pendidikan harus dikemas dalam program *School Based Management* (MBS), yakni suatu sistem manajemen yang bertumpu pada situasi dan kondisi serta kebutuhan sekolah setempat. Sekolah diharapkan mengenali seluruh infrastruktur yang berada di sekolah, seperti guru, siswa, sarana prasarana, finansial, kurikulum dan sistem informasi. Unsur-unsur manajemen tersebut harus difungsikan secara optimal dalam arti perlu direncanakan, diorganisasi, digerakkan, dikendalikan dan dikontrol.⁹⁵ MBS harus didukung oleh partisipasi masyarakat yang diwadahi melalui komite sekolah/dewan sekolah yang memiliki peran sebagai berikut :

- a) Pemberi pertimbangan (advisory agency) dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan pendidikan
- b) Pendukung (supporting agency) baik yang berwujud finansial, pemikiran maupun tenaga dalam penyelenggara pendidikan
- c) Pengontrol (controlling agency) dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan dan keluaran pendidikan
- d) Mediator antara pemerintah (eksekutif) dan legislatif dengan masyarakat.⁹⁶

Selain itu salah satu upaya dalam menerapkan desentralisasi pendidikan di sekolah, adalah dengan meningkatkan kapasitas otonomi sekolah itu sendiri dengan cara sebagai berikut :

- a. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS)
- b. Pelibatan Masyarakat
- c. Pemberdayaan Masyarakat
- d. Orientasi pada kualitas
- e. Meniadakan penyeragaman⁹⁷

⁹⁵ School Base Management atau (lihat Hasbullah, Op.cit.hal56)

⁹⁶ H.A.R. Tilaar, Paradigma baru pendidikan nasional. (Jakarta : Rineka Cipta, 2004 hal.30)

⁹⁷ Hasbullah, Op.cit.hal.56-63

Namun dibalik itu semua bahwa pelaksanaan desentralisasi pendidikan di Indonesia belum mampu membawa peningkatan bagi pengembangan pendidikan di daerah. Dengan kata lain, keadaan pengembangan pendidikan di daerah belum menunjukkan perbedaan yang berarti, atau sama saja antara sebelum dan sesudah dilaksanakan desentralisasi pendidikan. Bahkan desentralisasi pendidikan dalam hal tertentu justru malah menimbulkan kesulitan baru dibandingkan dengan keadaan sebelumnya. Karena untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan secara nasional di seluruh wilayah Indonesia tampaknya mengalami banyak kesulitan, karena sejumlah masalah dan kendala yang perlu diatasi. Masalah-masalah sebagaimana disebutkan oleh Hasbullah antara lain :

a) Masalah kurikulum

Kondisi masyarakat Indonesia adalah heterogen dan masing-masing daerah mempunyai kesiapan dan kemampuan yang berbeda-beda dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Permasalahan relevansi pendidikan selama ini diarahkan kurangnya kepercayaan pemerintah pada daerah untuk menata sistem pendidikan yang sesuai dengan kondisi objektif di daerahnya. Untuk itu kurikulum suatu lembaga pendidikan jangan hanya sekedar daftar mata pelajaran saja yang dituntut didalam suatu jenis dan jenjang pendidikan, tetapi lebih luas lagi yakni berisi kondisi yang sesuai dengan karakteristik daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan Armida. S Sjahbana bahwa perlu kejelasan tentang kebijakan perumusan kurikulum, apakah hanya kurikulum inti yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan muatan lokal dalam presentase yang cukup signifikan diserahkan pada masing-masing daerah atau bahkan langsung pada masing-masing sekolah. Saat ini kurikulum sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat dan daerah hanya dapat mengisi bagian kurikulum yang berupa muatan lokal dalam persentase yang sangat kecil.⁹⁸

b) Masalah sumber daya manusia (SDM)

SDM merupakan pilar utama dalam mengimplementasikan desentralisasi pendidikan, karena SDM yang kurang profesional akan menghambat

⁹⁸ Armida. S Sjahbana. Op.cit.hal 8

pelaksanaan desentralisasi pendidikan. Penataan SDM yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan keahliannya menyebabkan pelaksanaan pendidikan tidak profesional. Misalnya ada beberapa tenaga kependidikan bahkan kepala dinas pendidikan diangkat dari mantan camat, kepala dinas pemadam kebakaran dan lain-lain. Meskipun para mantan pejabat itu pernah mengurus orang banyak, tetapi berbeda dengan karakteristik peserta didik dan orang-orang yang berkecimpung dalam dunia pendidikan.

c) Masalah dana, sarana, dan prasarana pendidikan

Persoalan dana merupakan persoalan yang paling krusial dalam perbaikan dan pembangunan sistem pendidikan di Indonesia. Selama ini dikeluhkan bahwa mutu pendidikan rendah karena dana yang tidak mencukupi, anggaran untuk pendidikan masih rendah. Hal ini semestinya tidak perlu terjadi di era desentralisasi pendidikan karena anggaran pendidikan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah dengan dikeluarkannya UU-PKPD tahun 2004. Begitu pula telah ditegaskan dalam UU Sisdiknas nomor 20 tahun 2003 pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari APBN pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari APBD⁹⁹. Sayangnya amanat yang jelas-jelas memiliki dasar dan payung hukum hingga saat ini belum bisa dilaksanakan dengan baik. Karena pemerintah daerah, eksekutif dan legislatif belum menganggap pendidikan sebagai prioritas dalam pembangunan.

d) Masalah organisasi kelembagaan

Dalam hal kelembagaan kependidikan antar kabupaten/kota dan provinsi tidak sama dan terkesan berjalan sendiri-sendiri, baik menyangkut struktur, nama organisasi kelembagaan, dan lain sebagainya. Menurut undang-undang memang ada kewenangan lintas kabupaten/kota, tetapi kenyataannya itu hanyalah dalam tataran konsep, praktiknya tidak berjalan.

⁹⁹ Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional

Sebagai gejala umu, jenjang dan jenis kelembagaan pendidikan dipilah-pilah sedemikian rupa sehingga tampak satu sama lain tidak mempunyai hubungan. Kelembagaan pendidikan tinggi misalnya seolah-olah tidak berkaitan dengan kelembagaan menengah.

Disamping itu juga memiliki sisi kelemahan, antara lain :

- 1) Tidak meratanya kemampuan dan kesiapan pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan desentralisasi pendidikan dan kesiapan daerah di wilayah terpencil. Bahkan untuk wilayah tertentu implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan secara penuh menjadi masalah tersendiri di daerah tersebut.
- 2) Tidak meratanya kemampuan keuangan daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) dalam menopang pembiayaan pendidikan di daerahnya masing-masing, terutama daerah-daerah miskin
- 3) Belum adanya pengalaman dari masing-masing pemerintah daerah untuk mengatur sendiri pembangunan pendidikan di daerahnya sesuai dengan semangat daerah yang bersangkutan.¹⁰⁰

Meskipun desentralisasi pendidikan meruakan sebuah keharusan, namun dalam realitas, pelaksanaannya terkesan suatu tindakan agak tergesa-gesa dan tidak siap. Hal ini bisa dilihat dari belum memadainya sumber daya manusia (SDM) daerah, sarana prasarana yang kurang memadai, manajemen pendidikan yang belum optimal, disamping itu juga masih banyak permasalahan yang dihadapi dunia pendidikan di daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan perubahan besar, bukan hanya dalam bidang pemerintahan dan birokrasi, tetapi juga dalam bidang pendidikan. Pendidikan umum yang dikelola oleh Departemen pendidikan nasional yang jelas posisinya karena termasuk kewenangan yang diserahkan oleh pusat ke daerah (didisentralisasikan). Sementara itu pendidikan Islam madrasah dan pesantren yang berada dibawah kementrian agama, sampai sekarang masih banyak diperdebatkan.

¹⁰⁰ http://www.desentralisasi_pendidikan.com, diakses tanggal 29 April 2011

Dalam rangka pelaksanaan UU nomor 33 tahun 2004, ada keinginan bahwa lembaga-lembaga pendidikan islam juga didisentralisasikan dalam artian pengelolanya satu atap yaitu dinas pendidikan di daerah. Dengan cara pengelolaan tersebut diharapkan posisi pendidikan islam tidak lagi terpinggirkan (marginal) terutama dalam aspek pembiayaan, ia akan masuk dalam anggaran APBD. Namun di satu sisi ada keinginan agar posisi pendidikan islam tetap dibawah kementrian agama propinsi setempat. Tentang pembiayaannya diharapkan juga mendapatkan dari APBD. Hal ini mengingat bagaimanapun pendidikan islam merupakan aset daerah yang berperan besar dalam menyelenggarakan pendidikan dan mengembangkan sumber daya manusia (SDM) di daerah, namun dalam realitas pengembangannya banyak yang sangat memprihatinkan. Seperti dikatakan Azyumardi Azra, bahwa keberadaan pendidikan islam tidak bisa dipungkiri dalam mencerdaskan kehidupan bangsa yang semestinya harus dibantu dan dipelihara. Tapi sayangnya, peran pemerintah terhadap lembaga-lembaga pendidikan islam sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangat minim.¹⁰¹

Untuk menjawab semua persoalan di atas, maka menteri agama mengeluarkan surat yang ditujukan kepada Menteri dalam negeri nomor MA/402/2000 pada tanggal 21 November 2000 tentang penyerahan kewenangan dibidang pendidikan agama dan keagamaan pada sekolah umum dan madrasah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sesuai dengan asas desentralisasi pemerintah yang meliputi aspek-aspek :

- a. Operasional penyelenggara
- b. Penjabaran kurikulum
- c. Penyediaan tenaga dan kependidikan
- d. Penyediaan sarana dan prasarana
- e. Penyediaan anggaran¹⁰²

¹⁰¹ Azyumardi Azra, Paradigma Baru pendidikan Nasional. Rekonstruksi dan Demokrasi (Jakarta : Kompas, 2002) hal.8

¹⁰² Abdul Rahman. Shaleh. Madrasah dan Pendidikan anak bangsa (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.2006) hal. 146

Sayangnya, sampai saat ini belum terdapat kesamaan visi dalam pengelolaan lembaga pendidikan islam di daerah. Pihak pemerintah daerah (dinas pendidikan propinsi dan kabupaten/kota) umumnya masih beranggapan bahwa pengelolaan pendidikan islam bukanlah tanggung jawab mereka, tetapi menjadi tanggung jawab kementrian agama (pusat) sehingga tidak perlu ada penganggaran secara khusus.

Sejatinya kebijakan pengelolaan pendidikan agama tidak dipisahkan dengan kebijakan pengelolaan pendidikan secara umum karena sejak diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 yang disempurkan dengan UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004¹⁰³. Untuk itu pembiayaan pendidikan tidak boleh diskriminatif dan harus mencerminkan keadilan. Hal ini dapat ditempuh dengan cara melakukan subsidi silang, imbas swadaya dan block grant. Subsidi silang harus dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghindari timbulnya kesenjangan antara (madrasah) daerah miskin dan daerah kaya. Imbas swadaya dapat dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah untuk mendorong berkembangnya dan meningkatnya program-program yang menjadi unggulan pusat dan daerah. Black grant dapat diberikan oleh pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan kualitas program-program yang memiliki prospek untuk berkembang lebih lanjut dengan cara berkompetisi¹⁰⁴ karena secara yuridis formal, salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah yakni dengan memberikan kewenangan tertentu bagi daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri segala sesuatu yang dibutuhkan demi kesejahteraan/keselamatan semua.

Disamping itu barangkali kemampuan tawar menawarnya ((bargaining) dengan pemerintah daerah rendah dan jarang sekali terjadi komunikasi baik antara kementrian agama dengan pemerintah daerah menyangkut pembiayaan lembaga pendidikan yang menjadi binaannya. Paling-paling minta hanya sekedar bantuan, tetapi tidak teranggarkan secara khusus pada APBD¹⁰⁵

¹⁰³ Suwito, et.al. sejarah social pendidikan islam. (Jakarta : kencana prenada media group.2008) 298-299

¹⁰⁴ Ibid. h.300

¹⁰⁵ APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)".

Oleh karena itu sudah saatnya dilakukan reposisi terhadap lembaga pendidikan islam (madrasah) sebagai wujud perubahan sistem pendidikan sentralisasi menuju desentralisasi sebagai perwujudan dari UU nomor 32 tahun 2004 dan UU nomor 33 tahun 2004, dengan kebijakan sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan madrasah tetap dilakukan oleh masyarakat, beberapa hal mengenai penyelenggaraan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, terutama pada aspek pembiayaan, kelembagaan, dan manajerial, sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, sedangkan penyiapan dan pengembangan materi pelajaran yang bersifat substansi keagamaan dan ciri kekhususan keislaman tetap dikelola oleh departemen agama (sekarang Kementrian Agama)
2. Pengelolaan dan penyelenggaraan madrasah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam satu atap pengelolaannya yaitu membentuk dinas pendidikan. Kementrian agama kabupaten/kota berfungsi sebagai tugas pengalihan dan tugas-tugas agama.¹⁰⁶

Namun dengan demikian di era otonomi daerah dengan asa dekonsentrasi dan desentralisasi pendidikan, insan pada pendidikan islam sedikit demi sedikit berlega karena mendapat perhatian dan kesetaraan dengan insan pada pendidikan umum dalam hal mendapatkan haknya. Hal ini nampak pada adanya pemberian tunjangan insentif bagi para guru non PNS yang mengajar di Madrasah mendapatkan begitu pula para guru PNS yang mengajar di madrasah atau sekolah diberikan tunjangan kesra dan dari pemerintah daerah yang besarnya diberikan bervariasi sesuai dengan kemampuan keuangan masing-masing daerah. Semua ini tidak pernah diterima oleh para guru pada era sebelumnya (era sentralisasi pendidikan). Namun pemberian bantuan dalam bentuk bangunan fisik dari dana APBD belum begitu nampak jelas dan walaupun ada tidak merata.

Desentralisasi pendidikan merupakan angin segar bagi dunia pendidikan karena salah satu tujuan desentralisasi pendidikan adalah untuk mengurangi campur tangan

Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah.

¹⁰⁶ Abdul Rahman Shaleh. Op.Cit.148

atau intervensi pusat terhadap persoalan-persoalan pendidikan yang semestinya bisa diputuskan dan dilaksanakan oleh unit di tataran bawah yakni pemerintah daerah, sehingga dengan itu pendidikan bisa dirancang dan dilaksanakan oleh masing-masing daerah yang ada di Indonesia sesuai dengan karakteristik daerah tersebut. Disamping itu manajemen pendidikan dapat dikelola oleh daerah sampai kepada masyarakat bahkan disekolah dengan mengembangkan base school management (MBS) tapi tentu saja setiap kebijakan yang dibuat tak lepas dari permasalahan di sana-sini, begitu pula dengan desentralisasi pendidikan di Indonesia tak terlepas dari plus-minusnya.

Namun pelaksanaan desentralisasi pendidikan yang selama ini bila dari masalah belum berdampak positif terhadap pendidikan islam, dimana pendidikan islam tidak mendapat porsi dari anggaran pendapatan daerah (APBD) untuk membangun atau membantu operasional pendidikan islam, ironisnya pemerintah tidak mau tahu persoalan pendidikan islam karena hal itu dianggap sebagai urusan vertikal yakni kementrian agama. Padahal eksistensi pendidikan islam di suatu daerah tidak kalah pentingnya dalam mengembangkan sumber daya manusia (SDM) dan pembinaan akhlak spiritual bangsa.

5.4 Analisis PP No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan serta Implikasi Ideal dan Realnya Terhadap Pendidikan Islam

PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan merupakan penjabaran dari UU NO. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Sebagai mana tercantum dalam ketentuan umum pasal 1 PP No. 19 Tahun 2005, yang dimaksud dengan Standar Nasional Pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.[#]

Perubahan kurikulum harus terjadi karena kurikulum harus senantiasa sesuai dengan perubahan dan perkembangan zaman. Seperti subandijah mengatakan “ Apabila kurikulum dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan pendidikan, maka kurikulum dalam kedudukannya harus memiliki sifat antisipatori, bukan hanya sebagai reportorial” hala ini berarti bahwa kurikulum harus dapat meramalkan

kejadian di masa yang akan datang, tidak hanya melaporkan keberhasilan peserta didik.[#]

Seiring dengan terjadinya perubahan politik dan bergantinya rezim orde baru dan terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 menyebabkan eksistensi UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) dirasakan tidak lagi memadai dan tidak lagi sesuai dengan amanat perubahan UUD 1945 tersebut dipandang perlu menyempurnakan UUSPN tersebut, dan pada Tahun 2003 dengan persetujuan bersama DPR RI dan Presiden RI menetapkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional kemudian dikenal dengan UU SISDIKNAS.

Sesuai dengan tuntutan UU SISDIKNAS pemerintah mengeluarkan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang menyebabkan kurikulum yang berlaku disekolah adalah kurikulum yang sesuai dengan standar nasional pendidikan.

Berdasarkan PP No. 19 Tahun 2005, terdapat 8 standar pendidikan nasional yang digarap oleh BNSP, yaitu:

1. Standar isi = merupakan ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus pembelajaran yang harus di penuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Standar isi ini memuat kerangka dasar, struktur kurikulum, beban belajar, kurikulum tingkat satuan pendidikan dan alender pendidikan.
2. Standar proses = ini meliputi pelaksanaan pembelajaran pada satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan.
3. Standar kompetensi lulusan = kualifikasi kemampuan lulusan yang berkaitan dengan sikap, pengetahuan, dan keterampilan.
4. Standar pendidik dan tenaga kependidikan = merupakan standar nasional tentang kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental serta pendidikan dalam jabatan dari tenaga guru dan tenaga kependidikan lainnya.

5. Standar sarana dan prasarana = standar ini merupakan riteri minimal tentang ruan belajar, perpustakaan, tempat olah raga, tempat ibadah, tempat bermain dan sumber lainnya yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran.
6. Standar pendidik dan tenaga kependidikan = merupakan standar nasional tentang criteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental serta pendidikan dalam jabatan dari tenaga guru dan tenaga kependidikan lainnya.

#. UU SISDIKNAS opcit. Hal. 62

#.subandijah, Pengembangan dan Inovasi Kurikulum, Jakarta: Raja Grafindo Persada,1993, hal 3.

7. Standar pendidik dan tenaga kependidikan = merupakan standar nasional tentang criteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental serta pendidikan dalam jabatan dari tenaga guru dan tenaga kependidikan lainnya.
8. Standar sarana dan prasarana = standar ini merupakan riteri minimal tentang ruan belajar, perpustakaan, tempat olah raga, tempat ibadah, tempat bermain dan sumber lainnya yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran.
9. Standar pengelolaan = perencanaan pendidikan, pelaksanaan dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, pengelolaan pendidikan tingkat kabupaten/kota propinsi dan nasional. Tujuannya untuk meningkat efisien dan efektifitas penyelenggaraan pendidikan.
10. Standar pembiyaan = merupakan standar nasional yang berkaitan dengan komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan selama satu tahun.
11. Standar penilaian pendidikan = merupakan standar nasional penilaian pendidikan tentang mekanisme, prosedur, instrument penilaian hasil belajar

peserta didik. Penilaian hasil belajar oleh pendidik, oleh satuan pendidikan, hasil belajar pemerintah. Sedangkan pendidikan tinggi penilaian tersebut hanya hanya meliputi: penilaian hasil belajar oleh pendidik dan satuan pendidikan.

Sebuah sistem pendidikan meniscayakan adanya sebuah evaluasi guna mengontrol kinerja suatu satuan pendidikan, sehingga dengan adanya fungsi kontrol tersebut tingkat efektivitas, produktivitas, berhasil dan gagalnya sistem pendidikan dapat dipantau. Sebagaimana tercantum dalam bab XII pasal 78 PP No.19 Tahun 2005, bahwa evaluasi pendidikan tersebut meliputi:

1. Evaluasi kinerja pendidikan yang dilau oleh satuan pendidikan sebagai bentuk auntabilitas
2. Evaluasi kinerja pendidikan yang dilakukan pemerintah
3. Evaluasi kinerja pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi
4. Evaluasi kinerja pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten
5. Evaluasi oleh lembaga evaluasi mandiri yang dibentuk masyarakat/pendidikan.[#]

Disamping ikut serta dalam proses kinerja pendidikan, pemerintah juga berwenang dalam melakukan akreditasi pada setiap jenjang dan satuan pendidikan. Yang dimaksud adalah kegiatan penilaian kelayakan program atau satuan pendidikan berdasarkan criteria yang telah ditetapkan. Akreditasi ini dilakukan oleh BAN-S/M (pada jenjang pendidikan tinggi) dan BAN-PNF (pendidikan non formal) badan tersebut dibawah menteri dan bertanggung jawab kepada menteri.

Berkaitan dengan sertifikat sebagai bukti legalitas pencapaian kopetensi peserta didik dalam bab XIV pasal 89 di jelaskan bahwa pencapaian kompetensi akhir peserta didik dinyatakan dalam dokumen ijazah dan atau sertifikat yang diterbitkan oleh satuan pendidikan yang telah terakreditasi.

Selanjutnya pada bab XVI pasal 94 tentang ketentuan peralihan:

1. Badan Akreditasi Sekolah Nasional (BANAS), Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BANTA), Panitia Nasional Penilaian Buku Pelajaran

(PNPBP) masih tetap menjalankan tugas dan fungsinya sampai dibentuknya badan baru berdasarkan peraturan pemerintahan ini.

2. Satuan pendidikan wajib menyesuaikan diri dengan ketentuan peraturan pemerintah ini paling lambat 7 Tahun
3. Standar nasional untuk peserta didik SD/MI/SDLB mulai dilaksanakan 3 tahun sejak ditetapkan peraturan pemerintah ini
4. Penyelenggaraan ujian nasional dilakukan oleh pemerintah sebelum BNSP menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan peraturan pemerintah ini.

Dari tela'ah tersebut dapat diambil bahwa PPNO 19 Tahun 2005 merupakan acuan dasar pelaksanaan pendidikan nasional untuk mengacu pengelola, penyelenggara, dan satuan pendidikan agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam memberikan layanan pendidikan yang bermutu. Selain itu standar pendidikan juga dimaksudkan sebagai perangkat untuk mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas public dalam penyelenggaraan sistem pendidikan nasional.

#. Ibid, hal 105

Implikasi Ideal dan Realnya PP NO. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Terhadap Pendidikan Islam

Hasil analisis diatas bahwa PP tersebut memberikan keuntungan bagi pendidikan Islam. Hal ini bisa dilihat dengan telah disejajarkannya lembaga pendidikan Islam dengan pendidikan umum sehingga tidak ada lagi dikotomi dalam pendidikan. Walau demikian, masih ada kekurangan dari PP tersebut yakni belum dijadikannya mata pelajaran PAI sebagai acuan pokok kelulusan siswa dalam ujian nasional. Jadi idealnya adalah mata pelajaran PAI sebagai mata pelajaran yang mengajarkan tentang nilai-nilai keagamaan yang tidak hanya mencakup satu aspek saja, tapi berbagai aspek dari kehidupan manusia juga dijadikan sebagai acuan pokok dari kelulusan siswa disekolah, sehingga para siswa menganggap mata pelajaran agama sebagai pelajaran yang penting karna

merupakan pendidikan yang bisa membina akhlak dan moral manusia menjadi manusia yang kami, yang baik diseluruh aspek kehidupannya.

Peraturan Pemerintah Tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan

BAB I KETENTUAN UMUM Pasl1

Dalam peraturan pemerintah ini, yang dimaksud dengan:

1. Pendidikan agama adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan membentuk sikap, kepribadian, dan keterampilan peserta didik dalam mengamalkan ajaran agamanya, yang dilaksanakan sekurang-kurangnya melalui mata pelajaran/kuliah pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan.
2. Pendidikan keagamaan adalah pendidikan yang mempersiapkan peserta didik untuk dapat menjalankan peranan yang menuntut penguasaan pengetahuan tentang ajaran agama dan atau menjadi ahli ilmu agama dan mengamalkan ajaran agamanya.
3. Pendidikan diniyah adalah pendidikan keagamaan Islam yang diselenggarakan pada semua jalur dan jenjang pendidikan

Konsekuensi

Sebagai jalan keluar dari keadaan yang merugikan itu. Dr. Mochtar Naim mengajukan konsep pendidikan terpadu, yaitu integrasi pendidikan “umum” dan pendidikan “keagamaan”. Dengan konsep pendidikan terpadu itu, nantinya diharapkan tidak ada dikotomi antara pengetahuan “umum” dan pengetahuan “agama”.

Kenyataanya keikut sertaan pihak Departemen Agama dalam mengurus pendidikan telah banyak berbuat dan berjasa dalam menjebatani dualisme pendidikan di Indonesia. Dengan tugas dan fungsinya di bidang pendidikan Departemen Agama

telah mengembangkan apa yang disebut Karel Steenbrink dengan konsep konvergensi, yaitu disatu pihak memasukkan pelajaran agama pada kurikulum sekolah umum, dan di lain pihak memasukkan pelajaran umum dalam kurikulum sekolah agama (madrasah).

Usaha yang dilakukan untuk mengatasi Dokotomi Ilmu dan Pendidikan

Apapun upaya untuk memajukan umat dalam pendidikan Islam harus terus dilakukan agar kita bisa keluar dari kemunduran untuk bisa maju kembali, dalam pendidikan Islam dapat dilakukan diantaranya:

- a. Keluar dari Taklid menuju ijtihad, dalam pendidikan perlu dikembangkan falsafah pendidikan. Falsafah pendidikan mempunyai kepentingan yang sangat besar bagi setiap sistem pendidikan yang berusaha kearah perbaikan, kemajuan dan keteguhan bangunan dasar pendidikan.

Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Dr. Fauzy Al-Najjat “Tidak akan tumbuh berkembang dan selaras dalam bidang kemajuan selagi hal itu tidak bersandar pada pemikiran falsafah yang selalu disertai dengan pembaharuan dan daya cipta dalam dunia yang selalu bertarung dengan ilmu dan teknologi. Selagi kita masih bertanya “mengapa kita mengajar?”, bagaimanakah kita mengajar? Selama itu pendidikan sangat memerlukan falsafah.

Jadi, untuk kemajuan pendidikan dalam segala hal memerlukan kajian yang sistematis, mendalam dan menyeluruh dengan falsafah pendidikan jalan keluarnya.

- b. Perlu menempatkan etika Islam yang bersumber nilai-nilai Al-quran dan hadist untuk menjiwai semua ilmu pengetahuan. Dimulai dari pembuat kebijakan sampai kepada penilaian pembelajaran didalam kelas dan merupakan tanggung jawab bersama.

Dengan demikian berusaha menghapus pemahaman tentang pengabdian kepada Allah hanya dalam bentuk ibadah makhdah saja, tetapi juga sekaligus ibadah qairu makhdah. Dengan menanamkan nilai-nilai agama kedalam proses

pendidikan umum menjadi pendidikan Islam atau ilmu umum menjadi ilmu Islam, tetapi yang lebih penting bagaimana seharusnya untuk bisa mengintegrasikan dan menginterkoneksi antara nilai-nilai akhlak islami yang berdasarkan Al-quran dan hadist (nilai-nilai ilahiah) yang sudah merupakan fitrah insani dengan semua bentuk ilmu dan bidang studi yang diajar di setiap jenjang dan lembaga pendidikan. Hal ini merupakan tanggung jawab bersama antara pendidikan informal, formal dan non formal.

- c. Untuk bisa mengintegrasikan dan menginterkoneksi antara nilai-nilai ilahiyah dengan pendidikan umum perlu diterapkan metode insersi dalam pembelajaran bagi setiap guru tanpa terkecuali.

Metode insersi (insertion method) yakni intisari ajaran-ajaran Islam atau jiwa keagamaan/emosi religious diselipkan/disusupkan atau disisipkan dalam nota pelajaran umum (ilmu-ilmu yang bersifat sekuler)

- d. Islamisasi Pengetahuan

Salah satu gagasan yang direkomendasikan adalah menyangkut islamisasi pengetahuan. Gagasan ini antara lain dilontarkan oleh Syed Muhammad Naquib Al-Attas dalam makalahnya yang berjudul *"Preliminary Thoughts on the Nature of Knowledge and the Definition and the Aims of Education"*, yang kemudian dijadikan sebagai salah satu bab dari bukunya yang berjudul *Islam dan Sekularisme* (Terj. 1981) dan Ismail Raji Al-Faruqi dalam makalahnya *"Islamicizing Social Science"* menunjukkan kelemahan-kelemahan dari metodologi Barat dan memberikan konsep ilmu-ilmu Ummatis (Husein & Ashraf, Terj. 1986).

Al-attas (1981) menyatakan bahwa tantangan terbesar yang secara diam-diam dihadapi oleh umat Islam pada zaman ini adalah tantangan pengetahuan, bukan dalam bentuk kebodohan, tetapi pengetahuan yang di pahami dan disebarkan ke seluruh dunia oleh peradaban Barat. Dan menurut Al-faruqi (1984) bahwa sistem

pendidikan Islam telah di cetak didalam sebuah karikatur Barat, sehingga ia dipandang sebagai inti malaise atau penderitaan yang dialami umat.

Islamisasi pengetahuan berarti mengislamkan atau melakukan penyucian terhadap ilmu pengetahuan produk non-Muslim (Barat) yang selama ini dikembangkan dan dijadikan acuan dalam wacana pengembangan sistem pendidikan islam, agar diperoleh ilmu pengetahuan yang bercorak “khas islami”.

Kita perlu menata ulang pandangan dan wawasan keislaman kita, mana yang termasuk islam ideal, islam interpretasi dan islam sejarah, untuk didudukan dalam konteksnya dan posisinya masing-masing. Islam ideal adalah islam cita-cita sebagaimana yang dikehendaki oleh Allah, yang tertuang dan terkandung dalam Al-quran dan al-Sunnah/Hadist. Islam interpretasi adalah Islam sebagaimana diinterpretasikan oleh ulam (cendikiawan muslim), yakni hasil olah pikir ulama, dengan berbagai latar belakang keahlian dan keilmuan yang dimiliki oleh konteks historitas yang mengitarinya, yang berusaha merespon wahyu Ilahi dan teladan Nabi SAW. Agar diperoleh kedekatan dengan Islam ideal. Islam interpretasi juga bermakna sunnatullah (hukum alam ciptaan-Nya) yang dikaji dan diteliti oleh para ilmuwan Muslim dan “non Muslim”. Karena alam semesta ini diciptakan untuk umat manusia bukan hanya untuk “umat Islam” saja. Dan Islam sejarah adalah Islam sebagaimana yang diwujudkan oleh umatnya dalam realitas sejarah, yang mungkin mengandung jarak Islam ideal.

Dengan pemahamn semacam itu akan diperoleh wawasan tentang mana yang termasuk dalam wilayah transendental dan absolut, mana yang berada dalam wilayah logik (penalaran akal) yang menghendaki perkembangan sesuai dengan tantangan zamannya. Dan mana pula yang berada dalam wilayah historik, empirik yang menghendaki perubahan selaras dengan islam ideal melalui pengembangan islam interpretasi.

- e. Di Indonesia telah banyak usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengatasi dualisme pendidikan tersebut diantaranya:

- a) SKB Tiga Menteri

Tahun 1970-an baru mulai adanya perhatian pemerintah yang ditujukan untuk pembinaan madrasah, seperti dengan lahirnya SKB 3 Menteri tentang pengaturan pembukuan kurikulum sekolah umum dan kurikulum madrasah. Pengakuan secara yuridis terhadap kelembagaan pendidikan islam dengan ciri khasnya baru dapat dilihat kehadiran UU Nomor 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional. Di dalam UU tersebut pendidikan madrasah diakui sebagai subsistem pendidikan nasional.

b) UU No. 20 tahun 2003 merupakan wadah formal terintegrasinya pendidikan islam dalam sistem pendidikan nasional. Terdapatnya peluang dan kesempatan untuk berkembangnya pendidikan islam dapat dilihat pada pasal-pasal UU No. 20 tahun 2003, seperti pasal 37 ayat 1 dan 2 dinyatakan bahwa isi kurikulum setiap jenis dan serta jenjang pendidikan wajib memuat pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan dan bahasa. Dalam kaitan ini dijelaskan bahwa pendidikan keagamaan merupakan bagian dari dasar dan inti kurikulum pendidikan nasional.

c) PP RI No. 19 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan pada BAB II pasal 2 "Standar nasional pendidikan disempurnakan secara terencana, terarah dan berkelanjutan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global.

Berdasarkan PP tersebut daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkan silabus sesuai dengan kurikulum sesuai dengan tujuan dan kondisi daerah. Hal ini biasa dikenal dengan desentralisasi pendidikan, bukan berarti menghilangkan unsur-unsur nasional, tetapi diberi penimbangan yang proporsional antara kurikulum nasional dan daerah (lokal).

5.5 Analisis Terhadap kebijakan pemerintah tentang kebijakan kurikulum 1994, KBK, KTSP, dan Kurikulum 2013

A. Latar Belakang

Mutu pendidikan merupakan konsekuensi langsung dari suatu perubahan dan perkembangan berbagai aspek kehidupan. Tuntutan terhadap mutu pendidikan tersebut menjadi syarat terpenting untuk menjawab tantangan perubahan dan perkembangan tersebut. Hal itu diperlukan terwujudnya manusia Indonesia yang cerdas dan berkehidupan yang damai, terbuka dan berdemokrasi, serta mampu bersaing secara terbuka di era global. Untuk itu, perbenahan dan penyempurnaan kinerja pendidikan menjadi hal yang pokok yang sangat urgen, terutama terhadap aspek substantive yang mendukungnya, yaitu kurikulum.

Perubahan dan penyempurnaan kurikulum merupakan hal yang biasa terjadi di Negara manapun di dunia, sebagai wujud dari responsivenya sebuah kurikulum dengan adanya perubahan dan perkembangan dalam kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara. Perubahan tersebut menjadi alasan utama yang digunakan oleh perancang kurikulum untuk melakukan perubahan kurikulum tersebut.¹⁰⁷

Sepanjang sejarah Indonesia salah satu Negara yang telah mengalami perubahan atau pergantian kurikulum. Menurut Kunandar, dunia pendidikan Indonesia telah menerapkan enam kurikulum, yaitu: Kurikulum 1968, Kurikulum 1975, Kurikulum 1984, Kurikulum 1994, Kurikulum 2004 atau lebih dikenal Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) dan Kurikulum 2006 atau Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP).¹⁰⁸

Selanjutnya pada tahun 2013 dikeluarkan lagi kebijakan pemerintah dengan lahirnya Kurikulum 2013 yang lebih berbasis Karakter. Perkembangan dan perubahan ini berjalan seiring tuntutan zaman dimana kurikulum itu direncanakan, diuji coba dan diimplementasikan. Perubahan kurikulum tersebut tentunya tidak terlepas dari kebijakan pemerintah melalui pemberlakuan baik itu berupa Undang-Undang, Peraturan Menteri maupun Peraturan Pemerintah. Perubahan dan pergantian ini diharapkan akan meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia.

Berdasarkan keterangan di atas, melalui tesis ini penulis berusaha untuk memaparkan perubahan dan perkembangan kurikulum Indonesia mulai dari kurikulum 1994, kurikulum KBK, kurikulum KTSP sampai kurikulum 2013. Pembahasan tersebut meliputi, pengertian, karakteristik, landasan yuridis dan perbedaan masing-masing kurikulum tersebut.

B. Pembahasan

1. Kurikulum 1994

Kurikulum 1994 dibuat sesuai dengan Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan sebagai penyempurnaan kurikulum 1984. Menurut Muhammad Usman Uzer, kurikulum 1994 adalah seperangkat rencana atau peraturan yang menekankan pada cara belajar yang berupa perpaduan antara

¹⁰⁷ Sam M. Chan dan T. Sam, Analisis SWOT, Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah, (Jakarta: PT. Raja grafindo Persada, 2005), hlm. 99

¹⁰⁸ Kunandar, Guru Profesional: Implementasi Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP), (Jakarta: PT. Rajawali Persada, 2011), hlm. 107

pengetahuan sikap dan keterampilan¹⁰⁹. Oleh Kusnandar, kurikulum 1994 ditetapkan ketika menteri pendidikan dijabat oleh Prof. Dr. Ing Wardiman Djojonegoro seorang teknokrat yang menimba ilmu di Jerman Barat bersama B.J Habibie. Ketentuan-ketentuan yang ada dalam Kurikulum 1994 adalah: (1) bersifat Objective Based Curriculum; (2) nama SMP diganti SLTP dan SMA diganti SMU; (3) mata pelajaran PSPB dihapus; (4) program pelajaran SD dan SLTP disusun dalam 13 mata pelajaran; (5) program pelajaran SMU disusun dalam 10 mata pelajaran; (6) penjurusan SMA dilakukan dikelas II yang terdiri dari program IPA, IPS, Bahasa. Ketika reformasi bergulir tahun 1998, kurikulum 1994 mengalami penyesuaian-penyesuaian dalam rangka mengakomodasi tuntutan reformasi. Oleh sebab itu, muncul suplemen kurikulum 1994 yang lahir pada tahun 1999. Dalam suplemen tersebut ada penyesuaian materi pelajaran PPKN, Sejarah dan beberapa mata pelajaran lainnya. Lanjut Kusnandar, lagi-lagi kurikulum ini mengalami nasib yang sama dengan kurikulum sebelumnya. Bersamaan dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Sisdiknas yang mengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 1989, pemerintah melalui Depdiknas menggagas kurikulum baru yang diberi nama dengan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK).

2. Kurikulum Berbasis Kompetensi

Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) adalah konsep kurikulum yang dikembangkan Departemen Pendidikan Nasional RI untuk menggantikan kurikulum 1994. Kurikulum Berbasis Kompetensi dirancang sejak tahun 2000. Dalam tahap-tahap perkembangannya, konsep kurikulum itu dikenal luas sebagai Kurikulum Berbasis Kompetensi. Setelah dokumen kurikulum tersebut mendekati sempurna dan mulai diterapkan pada tahun 2004. Kurikulum tersebut di beri nama Kurikulum 2004. Jadi kurikulum 2004 adalah sama dengan Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK)¹¹⁰. KBK merupakan konsep kurikulum yang menekankan pada pengembangan kemampuan melakukan kompetensi tugas-tugas dengan performansi

¹⁰⁹ Muhammad Usman Uzer, Menjadi Guru Profesional, (Bandung: PT. Remaja Rosda Karya, 1992), hlm.17

¹¹⁰ Kusnandar, op.cit, hlm. 110

tertentu, sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh siswa, berupa penguasaan terhadap seperangkat kompetensi tertentu¹¹¹

Depdiknas mengemukakan bahwa kurikulum berbasis kompetensi memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Menekankan pada ketercapaian kompetensi siswa baik secara individual maupun klasikal
- b. Berorientasi pada hasil belajar (*learning outcomes*) dan keberagaman
- c. Penyampaian dalam pembelajaran menggunakan pendekatan dan metode yang bervariasi
- d. Sumber belajar bukan hanya guru, tetapi juga sumber belajar lainnya yang memenuhi unsure edukatif
- e. Penilaian menekankan pada proses dan hasil belajar dalam upaya penguasaan atau pencapaian suatu kompetensi

Sebagaimana yang telah dikemukakan bahwa kebijakan pemerintah dalam mengadakan perubahan kurikulum tentunya berdasarkan dengan tuntunan perkembangan bangsa Indonesia. Begitu pula halnya dengan KBK yang lahir sebagai jawaban dari kritikan masyarakat terhadap kurikulum 1994 dan disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan dan dunia kerja. KBK merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai keunggulan masyarakat bangsa dalam penguasaan ilmu dan teknologi seperti yang digariskan dalam haluan Negara. Dengan demikian KBK memiliki keunggulan dan perbedaan dari kurikulum 1994, sebagaimana yang dikemukakan oleh E. Mulyasa yang dapat dilihat dalam bentuk table berikut ini:

No	KURIKULUM 1994	KBK
1.	Menggunakan pendekatan penguasaan ilmu pengetahuan, yang menekankan pada isi atau materi, berupa pengetahuan,	Menggunakan pendekatan kompetensi yang menekankan pada pemahaman, kemampuan atau kompetensi tertentu di sekolah, yang

¹¹¹ E. Mulyasa, Kurikulum Berbasis Kompetensi: Konsep, karakteristik dan implementasi, (Bandung: PT. Remaja Rosd Karya, 2006), hlm.39

	<p>pemahaman, aplikasi, analisis, sintesis dan evaluasi yang diambil dari bidang-bidang ilmu pengetahuan.</p>	<p>berkaitan dengan pekerjaan yang ada di masyarakat.</p>
2.	<p>Standar akademis yang diterapkan secara seragam bagi setiap peserta didik.</p>	<p>Standar kompetensi yang memperhatikan perbedaan individu, baik kemampuan, kecepatan belajar, maupun konteks sosial budaya.</p>
3.	<p>Berbasis konten, sehingga peserta didik dianggap sebagai kertas putih yang perlu ditulis dengan sejumlah ilmu pengetahuan (<i>transfer of knowledge</i>)</p>	<p>Berbasis kompetensi, sehingga peserta didik berada dalam proses perkembangan yang berkelanjutan dari seluruh aspek kepribadian, sebagai pemekaran terhadap potensi-potensi bawaan sesuai dengan kesempatan belajar yang ada diberikan oleh lingkungan.</p>
4.	<p>Pengembangan kurikulum dilakukan secara sentralisasi, sehingga Depdiknas memonopoli pengembangan ide dan konsepsi kurikulum.</p>	<p>Pengembangan kurikulum dilakukan secara desentralisasi, sehingga pemerintah dan masyarakat bersamasama menentukan standar pendidikan yang dituangkan dalam kurikulum.</p>
	<p>Materi yang dikembangkan di sekolah sering kali tidak sesuai dengan potensi sekolah,</p>	<p>Sekolah diberikan keleluasaan untuk menyusun dan mengembangkan silabus mata pelajaran sehingga</p>

5.	kebutuhan dan kemampuan peserta didik, serta kebutuhan masyarakat sekitar sekolah.	dapat mengakomodasi potensi sekolah, kebutuhan dan kemampuan peserta didik, serta kebutuhan masyarakat sekitar sekolah.
6.	Guru merupakan kurikulum yang menentukan segala sesuatu yang terjadi didalam kelas.	Guru sebagai fasilitator yang bertugas mengkondisikan lingkungan untuk memberikan kemudahan belajar peserta didik.
7.	Pengetahuan, keterampilan dan sikap dikembangkan melalui latihan, seperti latihan mengerjakan soal.	Pengetahuan, keterampilan dan sikap dikembangkan berdasarkan pemahaman yang akan membentuk kompetensi individual.
8.	Pembelajaran cenderung hanya dilakukan didalam kelas.	Pembelajaran yang dilakukan mendorong terjalannya kerjasama antara sekolah, masyarakat dan dunia kerja dalam membentuk kompetensi peserta didik.
9.	Evaluasi nasional tidak dapat menyentuh aspek-aspek kepribadian peserta didik.	Evaluasi berbasis kelas, yang menekankan pada proses dan hasil belajar.

3. Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan

a. Konsep Dasar KTSP

Menurut Yoyon Bahtiar Irianto, Tingkat Satuan Pendidikan atau lebih dikenal dengan KTSP lahir sebagai perwujudan amanat Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Kedua perundang-undangan ini mengamanatkan bahwa perlu tersusunnya kurikulum pada tingkat satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah dengan mengacu kepada standar isi dan standar kompetensi lulusan serta berpedoman pada panduan yang disusun oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

Menurut konsep yang tertuang dalam buku panduannya, KTSP tersebut diartikan sebagai kurikulum operasional, yang disusun dan dilaksanakan oleh masing-masing satuan pendidikan¹¹². Oleh Kunandar Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) merupakan revisi dan pengembangan dari KBK yang biasa disebut dengan Kurikulum 2004. KTSP lahir karena KBK dianggap masih sarat dengan beban belajar dan pemerintah pusat dalam pelaksanaannya masih dipandang terlalu intervensi dalam pengembangan kurikulum. Oleh karena itu, dalam KTSP beban belajar siswa sedikit berkurang dan tingkat satuan pendidikan yang terdiri dari sekolah, guru dan komite sekolah diberikan kewenangan untuk mengembangkan kurikulum, seperti membuat indikator, silabus dan beberapa komponen kurikulum lainnya¹¹³.

Menurut E. Mulyasa KTSP adalah suatu ide tentang pengembangan kurikulum yang diletakkan pada posisi yang paling dekat dengan pembelajaran yakni sekolah dan satuan pendidikan. KTSP merupakan paradigma baru pengembangan kurikulum, yang memberikan otonomi luas pada setiap satuan pendidikan, dan melibatkan masyarakat dalam rangka mengefektifkan proses belajar mengajar di

¹¹² Yoyon Bahtiar Irianto, *Kebijakan Pembaharuan Pendidikan, Konsep, Teori, dan Model*, (Jakarta: Rajawali Persada, 2011), hlm. 169

¹¹³ Kunandar, *op.cit*, hlm. 112-113

sekolah. Otonomi diberikan agar setiap satuan pendidikan dan sekolah memiliki keleluasaan dalam mengelola sumber daya, sumber dana, sumber belajar dan mengalokasikannya sesuai prioritas kebutuhan, serta lebih tanggap terhadap kebutuhan setempat¹¹⁴.

Sedangkan menurut Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan adalah kurikulum operasional yang disusun oleh dan dilaksanakan di masing-masing satuan pendidikan. KTSP terdiri dari tujuan pendidikan tingkat satuan pendidikan, struktur dan muatan kurikulum tingkat satuan pendidikan, kalender pendidikan, dan silabus.

Selain itu, dalam peraturan tersebut juga dikemukakan bahwa KTSP adalah kurikulum operasional yang dikembangkan berdasarkan Standar Kompetensi Lulusan (SKL), dan Standar Isi (SI). SKL adalah kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Sedangkan standar isi adalah ruang lingkup materi dan tingkat kompetensi yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.

KTSP didesain untuk menjamin berlangsungnya proses pendidikan yang kondusif bagi berkembangnya potensi peserta didik, sehingga mereka mampu hidup mandiri sekaligus mampu hidup ditengah-tengah masyarakat yang majemuk¹¹⁵.

b. Dasar Penyusun KTSP

Menurut Wina Sanjaya, pengembangan KTSP didasarkan pada dua landasan pokok, yakni landasan empiris dan landasan formal. Landasan empiris adalah landasan yang didasarkan pada pengalaman-pengalaman yang telah dan sedang dialami secara nyata oleh dunia pendidikan Indonesia. Diantara yang menjadi landasan empiris ini adalah:

- 1) Adanya kenyataan rendahnya kualitas pendidikan Indonesia baik dilihat dari proses maupun hasil belajar. Dari sudut proses, proses pendidikan cenderung

¹¹⁴ E. Mulyasa, Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007), hlm.21

¹¹⁵ Ibid, hlm. 25-26

berorientasi hanya pada pengembangan kognitif atau pengembangan intelektual, sedangkan pengembangan sikap dan psikomotorik cenderung diabaikan. Melalui KTSP, diharapkan kurikulum berorientasi pada pencapaian kompetensi untuk mendorong proses pendidikan yang tidak hanya terfokus pada pengembangan intelektual saja, tetapi juga pembentukan sikap dan keterampilan secara seimbang yang dapat direfleksikan dalam kehidupan nyata.

- 2) Indonesia adalah Negara yang sangat luas dan memiliki keragaman sosial budaya dengan potensi dan kebutuhan yang berbeda. Selama ini kurikulum yang bersifat sentralistik cenderung mengakibatkan potensi dan kebutuhan daerah yang berbeda tersebut. Akibatnya, lulusan pendidikan tidak sesuai dengan harapan daerah tempat siswa tinggal. KTSP sebagai kurikulum yang cenderung desentralistik memiliki prinsip berorientasi pada potensi dan kebutuhan harus dijadikan pertimbangan dalam proses penyusunan dan pengembangan kurikulum.
- 3) Selama ini peran sekolah dan masyarakat dalam pengembangan kurikulum bersifat pasif. Sekolah hanya berfungsi untuk melaksanakan kurikulum yang disusun oleh pusat, yang kemudian berimbas pada kurangnya peran dan tanggung jawab masyarakat dalam mengembangkan dan mengimplementasikan program sekolah. KTSP sebagai bentuk kurikulum desentralistik menuntut peran aktif masyarakat, karena KTSP disusun dan dirancang oleh sekolah dan masyarakat, sehingga berbagai keputusan sekolah tentang pengembangan kurikulum beserta pengimplementasiannya menjadi tanggung jawab masyarakat¹¹⁶.

Adapun yang menjadi landasan formal dari penyusun KTSP ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹¹⁶ Wina Sanjaya, Kurikulum dan Pembelajaran: Teori dan Praktek Pengembangan KTSP, Cet ke-3 (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 133-134

Ketentuan dalam UU No. 20 Tahun 2003 yang mengatur KTSP adalah pasal 1 ayat (19); pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4); pasal 32 ayat (1), (2), (3); pasal 35 ayat (2); pasal 36 ayat (1), (2), (3), (4); pasal 37 ayat (1), (2), (3); pasal 38 ayat (1), (2).

Dalam Undang-Undang tentang Sisdiknas dikemukakan bahwa Standar Nasional Pendidikan (SNP) terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala. Selain itu juga dikemukakan bahwa kurikulum pendidikan kewarganegaraan, bahasa, matematika, IPA, IPS, seni dan budaya, pendidikan jasmani dan olah raga, keterampilan/kejuruan, dan muatan local.

Kurikulum pendidikan dasar dan menengah dikembangkan sesuai dengan relevansinya oleh setiap kelompok atau satuan pendidikan dan komite sekolah/madrasah di bawah koordinasi dan supervisi dinas pendidikan atau kantor Departemen Agama Kabupaten/ Kota untuk pendidikan dasar dan provinsi untuk pendidikan menengah.

2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP)

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2005 adalah peraturan tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP). SNP merupakan kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Terdapat 8 standar nasional pendidikan yang harus diacu oleh sekolah dalam penyelenggaraan kegiatannya. Ke-8 standar tersebut yaitu: (1) Standar Isi (SI); (2) Standar Proses; (3) Standar Kompetensi Lulusan (SKL); (4) Standar Tenaga Kependidikan; (5) Standar sarana dan prasarana; (6) Standar pengelolaan; (7) Standar pembiayaan dan (8) Standar penilaian pendidikan.

Selain itu, dalam peraturan tersebut juga dikemukakan bahwa KTSP adalah kurikulum operasional yang dikembangkan berdasarkan Standar Kompetensi Lulusan (SKL), Standar Isi (SI). SKL adalah kualifikasi kemampuan lulusan yang mencakup sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Sedangkan standar isi adalah ruang lingkup materi dan tingkat yang dituangkan dalam kriteria tentang kompetensi

tamatan, kompetensi bahan kajian, kompetensi mata pelajaran, dan silabus yang harus dipenuhi oleh peserta didik pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu.

Standar isi memuat kerangka dasar dan struktur kurikulum, beban belajar, kurikulum tingkat satuan pendidikan, dan kalender pendidikan/akademik. Kurikulum untuk jenis pendidikan umum, kejuruan, dan khusus pada jenjang pendidikan dasar dan menengah diorganisasikan ke dalam lima kelompok, yaitu :

1. Kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia.
2. Kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian.
3. Kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Kelompok mata pelajaran estetika.
5. Kelompok mata pelajaran jasmani, olah raga, dan kesehatan.

3. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 22 Tahun 2006

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 22 Tahun 2006 mengatur tentang standar isi yang mencakup lingkup materi dan tingkat kompetensi untuk mencapai kompetensi lulusan pada jenjang dan jenis pendidikan tertentu. Secara keseluruhan standar isi mencakup:

- a) Kerangka dasar dan struktur kurikulum yang merupakan pedoman dalam menyusun KTSP.
- b) Beban belajar bagi peserta didik pada satuan pendidikan dasar dan menengah.
- c) KTSP yang akan dikembangkan oleh satuan pendidikan berdasarkan panduan penyusun kurikulum sebagai bagian tidak terpisahkan dari standar isi.
- d) Kalender pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah.

4. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 23 Tahun 2006

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 23 Tahun 2006 mengatur tentang Standar Kompetensi Lulusan (SKL) untuk satuan pendidikan dasar dan menengah digunakan sebagai pedoman penilaian dalam menentukan kelulusan peserta didik.

Standar Kompetensi Lulusan meliputi :

- a) Standar kompetensi lulusan minimal satuan pendidikan dasar dan menengah.
- b) Standar kompetensi lulusan minimal kelompok mata pelajaran, dan
- c) Standar kompetensi lulusan minimal mata pelajaran

5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 24 Tahun 2006

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permediknas) No. 24 Tahun 2006 mengatur tentang pelaksanaan peraturan menteri pendidikan nasional nomor 22 tahun 2006 tentang standar isi untuk satuan pendidikan dasar dan menengah serta peraturan menteri pendidikan nasional nomor 23 tahun 2006 tentang standar kompetensi lulusan untuk satuan pendidikan dasar dan menengah.

Selain itu, dalam Permendiknas tersebut dikemukakan pula bahwa satuan pendidikan dasar dan menengah dapat mengembangkan kurikulum dengan standar yang lebih tinggi dari yang telah ditetapkan, dengan memperhatikan panduan penyusunan KTSP pada satuan pendidikan dasar dan menengah yang disusun Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

Selain itu, dalam Permendiknas tersebut dikemukakan pula bahwa satuan pendidikan dasar dan menengah dapat mengembangkan kurikulum dengan standar yang lebih tinggi dari yang telah ditetapkan, dengan memperhatikan panduan penyusunan KTSP pada satuan pendidikan dasar dan menengah yang disusun Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

Sementara bagi satuan pendidikan dasar dan menengah yang belum atau tidak mampu mengembangkan kurikulum sendiri dapat mengadopsi atau menghadapi model kurikulum tingkat satuan dasar menengah yang disusun oleh BSNP, ditetapkan oleh kepala satuan dasar dan menengah setelah memperhatikan pertimbangan dari komite sekolah/madrasah.

6. Peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 2008

Khusus untuk pelajaran PAI, KTSP berdasarkan pada Peraturan Menteri Agama No. 2 Tahun 2006 merupakan peraturan yang berisi tentang Standar

Kompetensi Lulusan dan Standar Isi Pendidikan Agama Islam dan Bahasa Arab di Madrasah. Peraturan ini merupakan tinak lanjut dari pelaksanaan kurikulum KTSP pada sekolah-sekolah yang dikelola di bawah Departemen Agama. Didalam Permenag no. 2 ini juga disebutkan bahwa Standar Kelulusan Mata Pelajaran Aqidah Akhlak, Fiqih, Al Qur'an, Hadist, SKI, dan Bahasa Arab ¹¹⁷.

c. Berdasarkan KTSP

Menurut Wina Sanjaya bahwa paling tidak KTSP memiliki 4 karakteristik bila dihubungkan dengan konsep dasar dan desain kurikulumnya, yakni sebagai berikut:

- 1) Dilihat dari desainnya KTSP adalah kurikulum yang berorientasi pada disiplin ilmu. Dikatakannya demikian, karena: *pertama*, struktur program KTSP yang memuat sejumlah mata pelajaran yang harus ditempuh oleh peserta didik. Setiap mata pelajaran yang harus dipelajari itu selain sesuai dengan nama-nama disiplin ilmu juga ditentukan jumlah jam pelajaran secara ketat. *Kedua*, criteria keberhasilan KTSP lebih banyak diukur dari kemampuan siswa menguasai materi pelajaran. Hal ini dapat dilihat dari sistem kelulusan yang tentukan oleh standar minimal penguasaan isi pelajaran seperti yang diukur dari hasil Ujian Nasional (UN). Soal-soal dalam UN lebih banyak menguji kemampuan kognitif siswa dalam setiap mata pelajaran.
- 2) KTSP adalah kurikulum yang berorientasi pada pengembangan individu. Hal ini dapat dilihat dari prinsip-prinsip pembelajaran dalam KTSP yang menekankan pada aktivitas siswa untuk mencari dan menemukan sendiri materi pelajaran melalui berbagai pendekatan dan strategi pembelajaran yang diarsanakan misalnya CTL, inkuiri, pembelajaran portofolio dan lain sebagainya. Disamping itu secara tegas dalam struktur kurikulum terdapat komponen pengembangan diri,

¹¹⁷ E. Mulayasa, op.cit, hlm. 25-28

yakni komponen kurikulum yang menenkan kepada aspek pengembangan minat dan bakat siswa.

- 3) KTSP adalah kurikulum yang mengakses kepentingan daerah. Hal ini dapat dilihat pada salah satu prinsip KTSP, yakni berpusat pada potensi, perkembangan, kebutuhan dan kepentingan peserta didik lingkungannya. Dengan demikian, KTSP adalah kurikulum yang dikembangkan oleh daerah.
- 4) KTSP merupakan kurikulum teknologis. Hal ini dapat dilihat dari adanya standar kompetensi, kompetensi dasar kemudian dijabarkan pada indikator hasil belajar, yakni sejumlah perilaku yang terukur sebagai bahan penilaian¹¹⁸.

4. Kurikulum 2013

a. Konsep Dasar Kurikulum 2013

Kurikulum 2013 disebut juga dengan kurikulum berbasis karakter merupakan kurikulum yang bertujuan untuk mempersiapkan insane Indonesia untuk memiliki kemampuan hidup sebagai pribadi dan warga Negara yang produktif, kreatif, inovatif dan efektif serta mampu berkontribusi pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan peradaban dunia.

Kurikulum 2013 merupakan penyempurnaan dari kurikulum sebelumnya, penekanannya pada pembentukan karakter peserta didik yang mencakup tiga aspek yaitu sikap, keterampilan dan pengetahuan. Oleh karena kurikulum ini memiliki karakteristik yang membedakan dengan kurikulum sebelumnya, diantaranya : komponen standar kompetensi kelulusan (SKL)

Terdapat tiga standar kompetensi kelulusan yang ingin dicapai dalam kurikulum 2013, yaitu :

¹¹⁸ Wina Sanjaya, op.cit, hlm. 130-131

- 1) Aspek sikap, yaitu peserta didik diharapkan memiliki kepribadian yang berakhlak mulia, percaya diri dan bertanggung jawab dalam berinteraksi secara efektif dengan lingkungan social, alam sekitar serta dunia dan peradabannya.
- 2) Aspek keterampilan, yaitu peserta didik diharapkan memiliki kepribadian yang berkemampuan piker dan tindak yang efektif dan kreatif dalam ranah abstrak dan kongkrit
- 3) Aspek pengetahuan, yaitu peserta didik diharapkan memiliki kepribadian yang dapat menguasai ilmu pengetahuan, teknologi, seni budaya dan berwawasan kemanusiaan, kebangsaan, kenegaraan, dan peradaban

Berdasarkan SKL diatas maka didalam kurikulum 2013 ini terdapat istilah kompetensi inti yang bercirikan sebagai berikut :

- 1) Isi atau konten kurikulum yaitu kompetensi dinyatakan dalam bentuk kompetensi inti (KI) satuan pendidikan dan kelas, dirinci lebih lanjut kedalam kompetensi dasar (KD) mata pelajaran
- 2) KI merupakan gambaran secara kategorial mengenai kompetensi dalam aspek sikap, pengetahuan dan keterampilan (kognitif dan psikomotorik) yang harus dipelajari oleh peserta didik untuk suatu jenjang sekolah, kelas dan mata pelajaran
- 3) KD merupakan kompetensi yang dipelajari peserta didik untuk suatu tema untuk SD/MI dan untuk mata pelajaran tertentu untuk SMP/MTs, SMA/MA. SMK/MAK
- 4) KI dan KD di jenjang pendidikan dasar diutamakan ranah sikap sedangkan pada jenjang pendidikan menengah berimbang antara sikap dan kemampuan intelektual (kemampuan kognitif tinggi)
- 5) KI menjadi unsure organisatoris (organizing element) KD yaitu semu KD dan proses pembelajaran dikembangkan untuk mencapai kompetensi dan KI

- 6) KD yang dikembangkan didasarkan pada prinsip akumulatif, saling memperkuat (reinforced) dan memperkaya (enrichned) antara mata pelajaran dan jenjang pendidikan (organisasi horizontal dan vertical) diikat oleh KI¹¹⁹

Sebagai persiapan implementasi kurikulum 2013 pada tahun pelajaran yang akan datang, pemerintah telah menyusun usul rancang struktur kurikulum 2013. Adapun usul rancang struktur kurikulum pada tingkat sekolah dasar sebagai berikut :

- a) Berbasis tematik-integratif sampai kelas VI
- b) Menggunakan kompetensi lulusan untuk merumuskan KI pada tiap kelas
- c) Menggunakan pendekatan sains dalam proses pembelajaran untuk semua mata pelajaran, berupa mengamati, mananya, mencoba, mengolah, menyajikan, menyimpulkan, menciptakan.
- d) Menggunakan IPA dan IPS sebagai materi pembahasan pada semua mata pelajaran
- e) Menurunkan jumlah mata pelajaran dengan hasil dari 10 dapat dikurang menjadi 6 melalui pengintegrasian beberapa mata pelajaran
- f) Menempatkan IPA dan IPS pada posisi wajar bagi anak SD yaitu bukan sebagai disiplin ilmu tetapi sebagai sumber kompetensi untuk membentuk sikap ilmuwan dan peduli dalam berinteraksi social dan dengan alam secara bertanggung jawab
- g) Perbedaan antara IPA dan IPS dipisahkan atau diintegrasikan hanyalah pada apakah buku teksnya terpisah atau menjadi Satu
- h) Menambah 4 jam pembelajaran perminggu karena perubahan proses pembelajaran dan penilaian.

b. Dasar Pemikiran Penyusunan Kurikulum 2013 untuk Sekolah Dasar

Pemerintah dalam menetapkan suatu perubahan atau pergantian kurikulum tentunya berdasarkan pemikiran-pemikiran yang telah dipikirkan secara matang dengan melihat dampak positif dan negatifnya. Perubahan kurikulum ini tentunya

¹¹⁹ [http://www.upi.edu/main/file/informasi-kurikulum-2013-prof.Dr.H.S.Hamid hasan,MA.Pdf](http://www.upi.edu/main/file/informasi-kurikulum-2013-prof.Dr.H.S.Hamid%20hasan,MA.Pdf)

tidak dapat dielakkan karena perubahan ini seiring dengan perubahan kondisi masyarakat dunia umumnya dan masyarakat Indonesia khususnya.

Demikian pula halnya penetapan yang akan diberlakukan terhadap kurikulum 2013 yang akan menggantikan kurikulum KTSP ini tentunya berdasarkan pemikiran-oemikiran yang telah dianalisa oleh pihak pemerintah. Adapun dasar pemikirannya dapat dilihat pada table dibawah ini :

No	Permasalahan	Penyesuaian
1	Pencapaian pembelajaran disusun berdasarkan materi pelajaran bukan kompetensi yang harus dimiliki peserta didik	Perlunya penetapan standar kompetensi lulusan dan standar kompetensi kelas untuk menyatakan pencapaian pembelajaran
2	Kompetensi diturunkan dari pengetahuan yang diperoleh dari mata pelajaran	Kompetensi dirumuskan dalam tiga domain, yaitu sikap keterampilan dan pengetahuan
3	Walaupun kelas I – III menerapkan pembelajaran tematik, tidak ada kompetensi inti yang mengikat semua mata pelajaran	Perlunya perumusan kompetensi inti untuk masing-masing kelas
4	Walaupun kelas I – III menerapkan pembelajaran tematik, tetapi warna mata pelajaran sangat kental bahkan berjalan sendiri-sendiri dan saling mengabaikan	Mata pelajaran harus dipergunakan sebagai sumber kompetensi bukan yang diajarkan
5	Kompetensi siswa hanya diukur dari kompetensi pengetahuan yang diperoleh melalui penilaian berbasis tes tertulis	Penilaian terhadap semua domain kompetensi menggunakan penilaian otentik (proses dan hasil)
6	Penilaian hanya berdasarkan kompetensi dasar saja	Penilaian berdasarkan kompetensi dasar dan kompetensi inti
7	Peserta didik pada jenjang satuan sekolah dasar belum perlu diajak berfikir bersegmentasi dalam mata pelajaran mata pelajaran terpisah karena masih berfikir utuh	Perlu proses pembelajaran yang menyuguhkan keutuhan pada proses peserta didik melalui pemilihan tema
8	Banyak sekolah alternative yang menerapkan system pembelajaran integrative berbasis tema yang menunjukkan hasil yang menggembirakan	Perlunya penerapan system pembelajaran integrative berbasis tema
9	Adanya keluhan banyaknya buku yang harus dibawa oleh siswa sekolah dasar sesuai dengan banyaknya mata	Perlunya penyederhanaan mata pelajaran

	pelajaran	
10	Indonesia menerapkan system guru kelas yang semua mata pelajaran (kecuali agama, seni budaya dan penjas) dibantu satu orang guru	Perlunya membantu memudahkan tugas guru dalam menyampaikan pelajaran sebagai suatu keutuhan dengan meminimumkan jumlah mata pelajaran tanpa melanggar ketentuan kostitusi (idealnya tanpa ada pelajaran sama)
11	Banyak Negara menerapkan system pembelajaran berbasis tematik-integratif sampai SD kelas VI, seperti Finlandia, England, jerman, Scotland, perancis, amerika serikat, korea selatan, Australia, singapura, new Zealand, hongkong dan Filipina	Dapat dipergunakan sebagai acuan dalam usaha meringankan beban guru kelas yang harus membantu sejumlah mata pelajaran

5. Analisis Kebijakan pemerintah tentang perubahan kurikulum di Indonesia

Salah satu upaya peningkatan mutu pendidikan adalah dengan membenahan kurikulum yang dapat memberikan kemampuan dan keterampilan dasar minimal, penerapan konsep belajar tuntas dan membangkitkan sikap kreatif, inovatif, demokratis dan mandiri bagi peserta didik. Oleh karena itu perubahan kurikulum merupakan suatu kebutuhan dalam tatanan system pendidikan. Menurut kunandar mengutip pendapat Indra Djati Sidi, bahwa pengembangan kurikulum pendidikan nasional harus didasarkan pada beberapa indicator, diantaranya : (1) kurikulum harus bersifat luwes, sederhana dan bias menampung berbagai kemungkinan perubahan di masa yang akan datang sebagai dampak perkembangan teknologi dan tuntutan masyarakat; (2) kurikulum harus bersifat pedoman pokok kegiatan pembelajaran siswa. Kurikulum tidak terlalu rinci dan dapat dikembangkan secara mandiri dan kreatif oleh para guru sesuai dengan potensi peserta didik serempat, keadaan sumber daya pendukung dan kondisi daerah setempat; (3) pengembangan kurikulum selayaknya dilakukan secara simultan dengan pengembangan bahan ajar, media atau alat pengajaran; (4) kurikulum hendaknya berpatokan pada standar global (regional), berwawasan nasional dan dilaksanakan secara lokal; (5) kurikulum hendaknya merupakan satu kesatuan dan kesinambungan dengan satuan dan jenjang pendidikan

di atasnya; (6) pengembangan kurikulum bukan lagi merupakan otoritas pemerintah pusat, tetapi merupakan *shared activity* dengan pemerintah pusat.¹⁴

Dari uraian di atas maka sudah tepatlah pemerintah dengan kebijakannya melakukan suatu perubahan dan pengembangan kurikulum pendidikan di Indonesia. Tentu saja perubahan dan pengembangan kurikulum akan terus terjadi seiring perkembangan zaman. Dengan adanya upaya pengembangan kurikulum ini, menunjukkan sikap peduli pemerintah dalam menjawab tuntutan zaman yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu kita perlu memberikan apresiasi yang positif terhadap kepedulian pemerintah saat ini yang cukup besar pada bidang pendidikan dengan memberikan alokasi dana pendidikan sebesar 20%.

Namun yang perlu diperhatikan adalah yang menjadi persoalan implementasinya oleh setiap pihak adalah tantangan bagi terlaksananya kurikulum adalah masalah implementasi. Perencanaan yang disusun secara baik dan tertata dengan rapi belum tentu menghasilkan produk yang baik. Hal tersebut tergantung kepada proses implementasinya yang harus didukung oleh berbagai pihak. Monitoring harus tetap berjalan dan terus melakukan analisis beserta evaluasi untuk terus melakukan perbaikan-perbaikan pada celah-celah yang rentan pada kegagalan. Oleh sebab itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan untuk persiapan implementasi kurikulum baru, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Persiapan guru. Guru merupakan ujung tombak dalam pelaksanaan kurikulum dan proses pembelajaran. Untuk suksesnya upaya pengimplementasian kurikulum baru perlulah diadakan pembekalan terhadap guru-guru berupa pelatihan-pelatihan, workshop atau semisalnya. Upaya ini dilakukan agar tidak terjadinya kekeliruan dalam melaksanakan tugas sesuai dengan penetapan kurikulum yang baru. Pelatihan-pelatihan yang diberikan tentunya dilakukan secara bertahap seiring dengan bertahapnya pengimplementasian kurikulum tersebut.
- 2) Persiapan tata kelola. Berubahnya kurikulum tentunya akan berubah pula tata kelola yang ada di setiap tingkatan satuan pendidikan, seperti administrasi buku raport dan sebagainya. Oleh sebab itu perlu pula dipersiapkan secara bertahap.

- 3) Persiapan buku pegangan baik untuk guru dan siswa. Hal ini penting karena jika terjadinya perbaikan atau perubahan kurikulum, tentunya buku pegangan akan mengalami perubahan dan perbaikan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan, di antaranya sebagai berikut :

Pertama, dunia pendidikan Indonesia telah banyak mengalami perubahan kurikulum, paling tidak ada enam penerapan kurikulum sejak dari kurikulum 1968, kurikulum 1975, kurikulum 1984, kurikulum 1994, KBK dan KTSP, serta ditambah lagi satu kurikulum yang baru akan diterapkan pada tahun 2013 yaitu kurikulum 2013 yang berbasis karakter dengan system pembelajaran tematik yang integrative.

Kedua, perubahan dan pergantian kurikulum pada dasarnya merupakan upaya-upaya penyempurnaan terhadap kurikulum sebelumnya dengan disesuaikan terhadap kondisi dan perkembangan zaman yang menuntut kelulusan agar memiliki mutu dan kompetensi yang dapat bersaing di era globalisasi. Seperti kurikulum 1984, KTSP merupakan penyempurnaan dari BK dan kurikulum 2013 merupakan penyempurnaan dari kurikulum sebelumnya. Seriap perubahan ini hendaklah ditanggapi dengan pikiran yang positif demi untuk kemajuan pendidikan di Indonesia.

6.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penelitian diatas dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Berbicara masalah dikotomi pendidikan sebenarnya sudah terjadi cukup lama yaitu semenjak penjajahan barat terhadap Negara islam di timur tengah yang telah memusnahkan kejayaan dan peradaban islam

termasuk dalam bidang pendidikan dengan terjangkitnya paham taqlik. Hal ini diperkuat lagi dengan berdirinya madrasah Nisambiyah yang menyebarkan paham bahwa menuntut ilmu agama itu adalah fardhu ain sedang menuntut ilmu umum itu fardhu kifayah. Akhirnya orang berbondong-bondong belajar ilmu agama dan mengenyampingkan ilmu umum. Disamping itu juga disebabkan oleh perkembangan ilmu itu sendiri di Indonesia diperparah lagi oleh penjajahan belanda.

2. Di Indonesia sebenarnya islam masuk ke Indonesia dalam keadaan dikotomi dimana para pedagang/wali songo dalam menyebarkan agama islam memang tidak mengajarkan ilmu umum secara formal dan tidak pula ada larangan hanya berupa teguran bagaimana cara berdagang yang benar lebih kepada mencontohkan kehidupan menurut ajaran islam. Pada saat Indonesia dijajah oleh Belanda dikotomi didalam pendidikan itu terbuka dengan terang benderang, dimana belanda melaksanakan pendidikan dengan system diskriminatif dan dualistic dengan tidak senang sama sekali, terhadap pendidikan islam sehingga umat islam terpaksa menciptakan model pendidikan sendiri seperti pendidikan di surau, pesantren, madrasah, dan lain sebagainya yang sudah ada sebelum penjajahan Belanda.

Pada akhir-akhir penjajahannya belanda mulai bersikap netral dalam masalah pendidikan dimana belanda tidak campur tangan dalam masalah pendidikan tersebut. (Hal ini merupakan politik penjajahannya atas saran dari politisi belanda yang bernama Snout Houtranye dia telah mempelajari islam ketimur tengah kemudian dia menyadari bahwa untuk menghadapi mayoritas islam di Indonesia hanya melalui pendidikan untuk melemahkan fanatisme agamanya. Akhirnya pendidikan agama diberikan sekali seminggu disekolah Mulo, bagi murid-murid yang berminat dan bersifat sukarela. Hal ini dapat dipandang sebagai usaha perintegrasian pendidikan umum dan pendidikan agama), dengan pengawasan dari pemerintah belanda sendiri dengan membentuk departemen Van Onder Wijst en eerendinist untuk mengawasi pengajaran agama di sekolah umum dan departemen Van binnen lan deschi zaken untuk pendidikan islam dilembaga pendidikan

islam. Disinilah awal mulanya terjadi pendikotomian pendidikan di indonesia

3. Semasa penjajahan jepang dengan misi politiknya untuk memenangkan perang dunia ke dua mereka melihat potensi Indonesia yang besar baik dari hasil bumi maupun penduduknya yang mayoritas beragama islam, maka jepang memanfaatkan potensi itu dengan memberikan perhatian terhadap umat islam dan pendidikannya, seperti pesantren, madrasah, dan lembaga pendidikan islam lainnya sering mendapat kunjungan dan bantuan disamping itu system jenjang pendidikan yang sampai saat sekarang masih kita laksanakan memberikan ruang gerak kepada pendidikan islam seluas-luasnya dan menghilangkan dualism pendidikan yang diwariskan belanda.
4. Setelah Indonesia merdeka (orde lama) pada awal kemerdekaan Ki hajar Dewantara menteri pendidikan pertama menyampaikan gagasan untuk memasukkan pendidikan agama dan budi pekerti disekolah negeri pada tanggal 27 Desember 1945 BPKNIP menyarankan agar pendidikan agama mendapatkan perhatian yang semestinya pada tanggal 02 Juli 1946 keluar peraturan pengajaran agama di berikan disemua sekolah pada jam pelajaran dan guru agama disediakan dan digaji oleh pemerintah selanjutnya lahirlah undang-undang no.4 tahun 1950 dan UU no.12 tahun 1954 yang merupakan landasan kebijakan pendidikan yang pertama disaat itu.
5. Masa pemerintahan orde baru
Kebijakan pemerintahan orde baru dapat dibedakan kepada :
 - 5.1 Dengan kepemimpinan yang bersifat otoriter dengan serba sentralistik pendidikan islam kurang dapat berkembang karena semuanya harus menunggu keputusan dari pusat dengan serba seragam termasuk kurikulum, pendidikan lebih kepada penguasaan materi untuk mengejar target kurikulum, dan guru lebih aktif dari murid sekaligus sebagai sumber belajar

5.2 Lahirnya SKB tiga menteri 1975 dapat dipandang disatu sisi semakin memperkuat dikotomisasi dalam dunia pendidikan, dimana pendidikan umum dikelola oleh departemen pendidikan dan kebudayaan (Pemerintah) sedangkan pendidikan agama dikelola oleh departemen agama dengan segala keterbatasannya

5.3 Di sisi lain dengan lahirnya SKB tiga menteri ini, juga dapat mengangkat pendidikan islam sama kedudukannya dengan pendidikan umum tetapi belum termasuk sebagai bagian dari system pendidikan nasional dan hanya baru dikelola oleh suatu badan tertentu. Disamping itu dengan SKB tiga menteri ini sekaligus merupakan suatu usaha untuk mengintegrasikan antara pendidikan umum dengan pendidikan agama, hal ini juga diperkuat dengan lahirnya UU Sistem pendidikan No.2 tahun 1989

6. Kebijakan pemerintahan di era Reformasi

Dengan lahirnya UU No.2 tahun 2000 tentang Desentralisasi pendidikan UU-SPDN No.20 tahun 2003 dan perubahan kurikulum tahun 1994 (KBK) tahun 2000, KTSP dan kurikulum Tahun 2013 dengan diiringi beberapa kebijakan pemerintah seperti kebijakan tentang standar pendidikan nasional (SNP), PP tentang pendidikan agama dan keagamaan dan lain sebagainya telah mengangkat pendidikan islam ketempat yang strategis dimana :

6.1 Dengan kebijakan tersebut pendidikan islam telah diakui sebagai bagian dari system pendidikan yang terdiri dari majelis taklim, PDTA, Pesantren, Madrasah, baik yang didirikan oleh pemerintah, swasta, kelompok masyarakat maupun pribadi dari TK sampai ke perguruan tinggi.

Dengan konsep sentralisasi pendidikan berbasis masyarakat dan kurikulum 2013 dengan konsep integrasi bukan saja integrasi pendidikan umum dengan pendidikan agama tetapi telah mengarah kepada peintegrasian ilmu pengetahuan itu sendiri dengan metode tematiknya merupakan suatu peluang besar bagi pendidikan islam untuk berkembang dan keluar dari dikotomi pendidikan. Hal ini telah dapat kita lihat buktinya dengan berkembangnya pendidikan

terpadu mulai dari TK sampai ke perguruan tinggi yang sangat diminati oleh masyarakat seperti TKIslam, SDIT, SMPIT, SMAIT, Madrasah Modern, Pesantren Modern, UIN dan lain sebagainya. Yang merupakan sebagai peluang besar tergantung pada umat islam itu sendiri mau membuka diri atau tidak dalam pendidikan ini

6.2 Disamping peluang diatas masih terdapat tantangan yang harus diperhatikan seperti SDM nya dalam menghadapi perubahan tersebut, masalah pendanaan yang masih bersifat dualistic dalam pengelolaan pendidikan yang menyebabkan pendidikan islam masih ketinggalan yang perlu diperjuangkan termasuk juga lapangan pekerjaan agar tamatan pendidikan islam bias masuk ke instansi pemerintahan sama dengan tamatan pendidikan umum tidak hanya terbatas pada lingkup departemen agama saja.

6.3 Terlepas dari segala kekurangan yang dimiliki oleh kebijakan pemerintah pada setiap pemerintahan diatas hal ini dapat kita maklumi diantaranya tentu disebabkan oleh situasi dan kondisi masing-masing era kepemimpinannya namun kita pantas bersyukur kepada Allah SWT dan berterima kasih kepada pemimpin dan para pembuat kebijakan tersebut yang telah bersusah payah memperjuangkan kepentingan rakyat terutama umat islam secara keseluruhan kebijakan yang dibuat oleh pemeritnah semakin hari telah berusaha memperkecil dikotomi dan mengintegrasikan pendidikan

B. Saran

1. Walaupun kebijakan yang telah dibuat pemerintah itu, telah membuat membuat sistem pendidikan kita semakin terintegrasi, namun masih banyak kekurangannya . Yang menjadi harapan kita adalah supaya kekurangan itu dapat dimasukan kedalam kebijakan - kebijakan yang akan datang. Diantaranya adalah:

2. Sekalipun pengelolaan pendidikan akan selalu di kelola oleh dua Departemen.

Setelah kita analisa sistem pendidikan di zaman penjajahan Jepang, sekalipun semuanya itu untuk kepentingan misi penjajahan mereka, akan tetapi sangat berarti bagi perkembangan pendidikan kita yang dapat dirasakan sampai saat ini, seperti; betapa pentingnya arti disiplin dalam kehidupan yang ditanamkan pemerintahan Jepang dalam melatih sebagian kecil rakyat Indonesia menjadi tentara untuk menghadapi peperangan Asia Timur Raya, dihapusnya dualisme dan diskriminatif dalam pendidikan, pendidikan Islam dibiarkan berkembang serta mendapat bantuan dana dan perhatian dari pemerintahan Jepang, dan yang tak dapat kita lupakan adalah sistem jenjang pendidikan yang masih dipakai sampai saat sekarang, yaitu : sekolah rakyat (SD) 6 tahun, sekolah menengah (SMP) 3 tahun, sekolah menengah tinggi (SMA) 3 tahun.

- a. Sistem pendidikan zaman Orde Lama(awal Kemerdekaan)

Dengan menyerahnya Jepang dan lahirnya kemerdekaan, mendatangkan suasana baru, terjadinya perubahan orientasi pendidikan, yang jauh beda dari sebelumnya. Sebelumnya untuk kepentingan penjajahan dan sekarang untuk kepentingan rakyat Indonesia sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pedoman dalam sistem pendidikan. Pada masa ini terjadi perubahan yang sangat mendasar, dimana upaya pembaharuan dan memperbanyak lembaga pendidikan, serta lembaga pendidikan Islam yang lebih bermutu seiring dengan tuntutan zaman, namun karena suhu politik yang meningkat pada saat itu, dimana berjangkitnya partai komunis yang menjadi hama dengan tidak senangnya terhadap pendidikan Islam, namun pemerintah tampaknya tetap berjuang dengan lahirnya Undang- Undang no. 4, BAB XII, pasal 20 ayat 1, tahun 1950 dengan dimasukkannya pelajaran agama ke sekolah –sekolah negeri, dengan TAP MPRS/no II/MPRS/1950, dengan menjadikan pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah – sekolah sejak Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Universitas Negeri sampai sekarang.

b. Sistem pendidikan zaman Orde Baru

Pendidikan pada zaman ini bersifat sentralistik semuanya pemerintahan pusat yang menentukan segalanya, refresif bersifat menekan tanpa memperhatikan kepentingan daerah bawahan, depolitisasi rakyat yang harus berorientasi kepada loyalitas terhadap pemerintahannya. Pada masa orde baru ini pulalah terjadinya kembali dikotomi / dualisme pendidikan, dengan ditetapkan pembinaan pendidikan agama secara formal institusional dipercayakan kepada Departemen Agama dan pendidikan umum kepada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

DAFTAR PUSTAKA

Abd. Rachman Assegaf, Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan tantangan Globalisasi. al-Ruzz. Yogyakarta. 2004.

MarwanSarijo, bunga rampai Pendidikan Agama Islam,Dpartemen RI Direktorat Jendral Pendidikan Kelembagaan Agama Islam, 1998 -1999

Mahmud Arif, Pendidikan Islam Transformatif,

Amrizal. *Tesis Islamisasi Pendidikan Telaah teoritis perpaduan sekolah pesantren dalam prespektif system pendidikan nasional pasca sarjana. Institute agama islam Sultan Syarif Kasim*, Pekanbaru, 2003.

Drs. Sidi Gazalba, Azas Kebudayaan Islam, Bulan bintang, Jakarta, 1978

Al-Quran terjemahan, Depak

Abd Rachman Assegaf. *Membangun Format Pendidikan di Era Globalisasi dalam pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi* (Yogyakarta : Al-Ruzz,2004)

M. Quraish Shihab, Wawasan Al-Quran, Tafsir Maudhu'I atas berbagai persoalan umat, Bandung, Mizan, 1996

Harun Nasution,pendidikan dalam Islam ,Sejarah Pemikiran dan Gerakan (Jakarta,Bulan bintang,2013),cet-1

Prof Fatiyah Hasan Sulaiman. Alam Pikiran, Al- Ghazali mengenal Pendidikan dan Ilmu, (Bandung,CV. Diponegoro 1986),

Prof. Dr. Abd. Rachman Assegaf, Filsafat Pendidikan Islam (PT. Raja Grafindo Persada. 2011),

Muhammad Ali-Founny al- Shaltany. Falsafah Pendidikan Islam,(Jakarta, bulan bintang)..

Abd. Rachman Assegaf. Pengantar dalam buku Pendidikan Islam Integratif.

Jhon.M.Echols dan Hassan Shadily. dichotomy. *Kamus Inggris Indoneia*(: Jakarta,PT. Gramedia Utama Tahun 1992

Muslih Usa (ed) *Pendidikan Islam di Indonesia Antara Citra dan Fakta*,(Yogyakarta, Tiara Wacana. 1991)

Departemen pendidikan dan kebudayaan “Dualisme” *kamus besar Bahasa Indonesia*.(Jakarta : Balai Pustaka 1989) cet 2

Marwan Saridjo. *Bunga Rampai Pendidikan Agama Islam*.(Jakarta. Amissco, 1996)

Sumarsono Mestoko, *Pendidikan Indonesia dari Jaman ke Jaman*.(Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979

- Suwito Fauzan, *Perkembangan Pendidikan Islam di Nusantara, Studi Perkembangan sejarah dari abad ke 13 hingga abad 20 M.* (Bandung Angkasa. 2004)
- Maksud. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya.*(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999),
- Zuhairini dkk, *Sejarah Pendidikan Islam.* Jakarta, Bumi Aksara. 2008 cet IX,
- Nurhayati Djamas, *Dinamika Pendidikan Islam di Indonesia Pasca Kemerdekaan,*(Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2009).
- Husni Rahim, *Arah Baru Pendidikan Islam di Indonesia.*(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 2000
- Maksum. *Madrasah Sejarah dan Perkembangannya,*(Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999),
- Abd. Rachman Assegaf “*Membangun Format Pendidikan Islam di Era Globalisasi dalam Pendidikan Islam dan Tantangan Globalisasi*” (Yogyakarta : Al-Ruzz, 2004)
- Carl Freidrich Rian Nugroho, 2004,
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik,*(Yogyakarta: Media Pressindo tahun 2004),
- Miftah Thoha. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara,*(Jakarta: Raja Grafindo Persada. tahun 1997),
- Dr. Kartini Kartono. *Wawasan Politik.*
- Dr. Hj. Helmiati M.Ag. *Analisis Politik dan Kebijakan Pendidikan*
- Dunn. William N. *Analisis Kebijakan Publik,* Yogyakarta. Hanindita Graha Widya, Cet. Ke-10 2003
- Undang-undang Sisdiknas, Fokusmedia. Bandung. 2010
- Mohammad Hatta bin Mohammad Saat. *Pemikiran Al-Attas dan Al-Faruqi Tentang Islamisasi dan Implikasinya Terhadap Pendidikan Islam.* PPS UIN SUSKA, 2011.
- M. Diah, *Penelitian Kualitatif dalam penerapan.* (Pekanbaru: Depdiknas, Pusat Bahasa, Balai bahasa Pekanbaru. 2000
- Lihat, Noung Muhajir, *Metode Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rakesarafin, 1990),

Drs.Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan, CV.Toha Putra Semarang,1975,

Reja Mudya Harjo, Pengantar Pendidikan, PT. Raja Grafindo Persada, 2007,

Redja Mudyahardjo. *Pengantar Pendidikan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

Abdul Hamid, Pemikiran Modern dalam Islam, Bandung, Pustaka Setia,2010 Cet-1.

Drs. Abu Ahmadi, Sejarah Pendidikan

Seregeg, Wayan, “ Pendidikan Indonesia dalam Perspektif Sejarah”, Surabaya Post, 17 Desember 1985

Freire, Paulo.1991.Pendidikan Kaum Tertindas.LP3ES: Jakarta

Dra.H.Zuhairini, Drs. Abdul Ghofir, Drs. Slamet As. Yusuf, Metodik Khusus Pendidikan Agama, Usaha Nasional ,Surabaya Indonesia,

Dr.Dede roscanda, M, Pradikma PendidikanDemokratis,Kencana,Jakarta,2004

Undang – undang Sisdiknas,FM. Fokus media,

Dr.H.Helmiyati.M.Ag, Pengantar Mata Kuliah Analisis Kebijakan Pendidikan

Reja mulya Harjo, *pengantar pendidikan*,(Jakarta; PT.Raja gravindo Persada,2007),

Dr. Nurhayati Djamas, M.A. *Dinamika pendidikan Islam di Indonesia Pascakemerdekaan*,(Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada 2009),

Haidar Puutra Daulai, *Historisitasdan* dan eksistensi pesantren, Sekolah dan madrasah_(Yokyakarta: Tiara wacana, 2001

Mansur,*Pendidikan dan globalisasi*, (Yokyakarta: Pilar Media,2005),

Zakiah Darajat,dkk, Ilmu pendidikan Islam,(Jakarta: Bumi Aksara,1992),

Husni Rahim, *Arah baru Pendidikan Islam di Indonesia*, (Jakarta: Logos Wacana Imu,2000.

Azyumardi Azra, Paradigma Baru Pendidikan Nasional : Rekomendasi dan Demokrasi, (Jakarta: Kompas, 2002),

Abdul Rahman Shaleh, Madrasah dan Pendidikan Anak Bangsa, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006),

Suwito, et.al,. Sejarah Sosial Pendidikan Islam, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008),

Hasbullah,*Dasar –dasar Ilmu pendidikan*,ed revisi-5 (Jakarta,PT Raja Gravindo persada 2006),

Undang-Undang RI No. 2 Tahun 1989 tentang SISIPENAS

Fasli. Jalal. Reformasi pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah (Yogyakarta:Adicipta Karya Nua,2001)

Muhmidayeli, Membangun Paradigma Pendidikan islam (Pekanbaru PPs UIN Suska Riau:2007)

Mujamil Qamar. Manajemen pendidikan islam. (Malang : Penerbit Erlangga,2007)

Muhaimin, MA. Rekonstruksi Pendidikan Islam (Malang : Rajawali Pers. 2009)

Undang-undang Sisdiknas (Jakarta:Sinagrafita, 2008)

Hasbullah, Otonomi Pendidikan (Jakarta:Rajawali Pers,2010)

M. Sirozi, Politik Pendidikan. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada. 2005)

Abdul Halim, Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah, (Yogyakarta : UPP AMP YPKN,2010)

Sufyarman, kapita selekta manajemen pendidikan. (Bandung, Alfabeta,2003)

Armida. S. Alisjahbana. Otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan. (Bandung : Universitas padjajaran, 2000.

Abdurrahmansyah.Wacana Pendidikan Islam. (Yogyakarta : Global Pustaka Utama. 2005)

Hasbullah, otonomi pendidikan. Kebijakan otonomi daerah dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pendidikan. (Jakarta : Rajawali Pers. 2010)

Muarif, Liberalisasi Pendidikan. Menggadaikan kecerdasan kehidupan bangsa, (Yogyakarta, Pinus,2008)

Undang-undang Republik Indonesia nomor 33 tahun 2004. Tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, (Yogyakarta : Absolut, tt.)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sector pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain penapatan asli daerah yang sah”. Menurut Undang-undang no.33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil

retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Secara terperinci dapat dilihat UU nomor 33 tahun 2004 pasal 11.12.13.14 dan 15

Dana Alokasi Umum, selanjutnya disebut DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

UU Nomor 33 tahun 2004 pasal 27 dan 29

Dana Alokasi Khusus, selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

UU nomor 33 tahun 2004 pasal 39-41

H.A.R. Tilaar, Paradigma baru pendidikan nasional. (Jakarta : Rineka Cipta, 2004

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang system pendidikan nasional

http://www.desentralisasi_pendidikan.com, diakses tanggal 29 April 2011

Azyumardi Azra, Paradigma Baru pendidikan Nasional. Rekonstruksi dan Demokrasi (Jakarta : Kompas, 2002)

Abdul Rahman. Shaleh. Madrasah dan Pendidikan anak bangsa (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.2006)

Suwito, et.al. sejarah social pendidikan islam. (Jakarta : kencana prenada media group.2008)

APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)". Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penelitian diatas dapat penulis simpulkan sebagai berikut :

1. Berbicara masalah dikotomi pendidikan sebenarnya sudah terjadi cukup lama yaitu semenjak penjajahan barat terhadap Negara islam di timur tengah yang telah memusnahkan kejayaan dan peradaban islam termasuk dalam bidang pendidikan dengan terjangkitnya paham taqlik. Hal ini diperkuat lagi dengan berdirinya madrasah Nisambiyah yang menyebarkan paham bahwa menuntut ilmu agama itu adalah fardhu ain sedang menuntut ilmu umum itu fardhu kifayah. Akhirnya orang berbondong-bondong belajar ilmu agama dan mengenyampingkan ilmu umum. Disamping itu juga disebabkan oleh perkembangan ilmu itu sendiri di Indonesia diperparah lagi oleh penjajahan belanda.
2. Di Indonesia sebenarnya islam masuk ke Indonesia dalam keadaan dikotomi dimana para pedagang/wali songo dalam menyebarkan agama islam memang tidak mengajarkan ilmu umum secara formal dan tidak pula ada larangan hanya berupa teguran bagaimana cara berdagang yang benar lebih kepada mencontohkan kehidupan menurut ajaran islam. Pada saat Indonesia dijajah oleh Belanda dikotomi didalam pendidikan itu terbuka dengan terang benderang, dimana belanda melaksanakan pendidikan dengan system diskriminatif dan dualistic dengan tidak senang sama sekali, terhadap pendidikan islam sehingga umat islam terpaksa menciptakan model pendidikan sendiri seperti pendidikan di surau, pesantren, madrasah, dan lain sebagainya yang sudah ada sebelum penjajahan Belanda.

Pada akhir-akhir penjajahannya belanda mulai bersikap netral dalam masalah pendidikan dimana belanda tidak campur tangan dalam masalah pendidikan tersebut. (Hal ini merupakan politik penjajahannya atas saran dari politisi belanda yang bernama Snout Houtranye dia telah mempelajari islam ketimur tengah kemudian dia menyadari bahwa untuk menghadapi mayoritas islam di Indonesia hanya melalui pendidikan untuk melemahkan fanatisme agamanya. Akhirnya pendidikan agama diberikan sekali

seminggu disekolah Mulo, bagi murid-murid yang berminat dan bersifat sukarela. Hal ini dapat dipandang sebagai usaha perintegrasi pendidikan umum dan pendidikan agama), dengan pengawasan dari pemerintah belanda sendiri dengan membentuk departemen Van Onder Wijst en eerendinist untuk mengawasi pengajaran agama di sekolah umum dan departemen Van binnen lan deschi zaken untuk pendidikan islam dilembaga pendidikan islam. Disinilah awal mulanya terjadi pendikotomian pendidikan di indonesia

3. Semasa penjajahan jepang dengan misi politiknya untuk memenangkan perang dunia ke dua mereka melihat potensi Indonesia yang besar baik dari hasil bumi maupun penduduknya yang mayoritas beragama islam, maka jepang memanfaatkan potensi itu dengan memberikan perhatian terhadap umat islam dan pendidikannya, seperti pesantren, madrasah, dan lembaga pendidikan islam lainnya sering mendapat kunjungan dan bantuan disamping itu system jenjang pendidikan yang sampai saat sekarang masih kita laksanakan memberikan ruang gerak kepada pendidikan islam seluas-luasnya dan menghilangkan dualism pendidikan yang diwariskan belanda.
4. Setelah Indonesia merdeka (orde lama) pada awal kemerdekaan Ki hajar Dewantara menteri pendidikan pertama menyampaikan gagasan untuk memasukkan pendidikan agama dan budi pekerti disekolah negeri pada tanggal 27 Desember 1945 BPKNIP menyarankan agar pendidikan agama mendapatkan perhatian yang semestinya pada tanggal 02 Juli 1946 keluar peraturan pengajaran agama di berikan disemua sekolah pada jam pelajaran dan guru agama disediakan dan digaji oleh pemerintah selanjutnya lahir lah undang-undang no.4 tahun 1950 dan UU no.12 tahun 1954 yang merupakan landasan kebijakan pendidikan yang pertama disaat itu.
5. Masa pemerintahan orde baru
Kebijakan pemerintahan orde baru dapat dibedakan kepada :
 - 5.1 Dengan kepemimpinan yang bersifat otoriter dengan serba sentralistik pendidikan islam kurang dapat berkembang karena semuanya harus menunggu keputusan dari pusat dengan serba seragam termasuk

kurikulum, pendidikan lebih kepada penguasaan materi untuk mengejar target kurikulum, dan guru lebih aktif dari murid sekaligus sebagai sumber belajar

5.2 Lahirnya SKB tiga menteri 1975 dapat dipandang disatu sisi semakin memperkuat dikotomisasi dalam dunia pendidikan, dimana pendidikan umum dikelola oleh departemen pendidikan dan kebudayaan (Pemerintah) sedangkan pendidikan agama dikelola oleh departemen agama dengan segala keterbatasannya

5.3 Di sisi lain dengan lahirnya SKB tiga menteri ini, juga dapat mengangkat pendidikan islam sama kedudukannya dengan pendidikan umum tetapi belum termasuk sebagai bagian dari system pendidikan nasional dan hanya baru dikelola oleh suatu badan tertentu. Disamping itu dengan SKB tiga menteri ini sekaligus merupakan suatu usaha untuk mengintegrasikan antara pendidikan umum dengan pendidikan agama, hal ini juga diperkuat dengan lahirnya UU Sistem pendidikan No.2 tahun 1989

6. Kebijakan pemerintahan di era Reformasi

Dengan lahirnya UU No.2 tahun 2000 tentang Desentralisasi pendidikan UU-SPDN No.20 tahun 2003 dan perubahan kurikulum tahun 1994 (KBK) tahun 2000, KTSP dan kurikulum Tahun 2013 dengan diiringi beberapa kebijakan pemerintah seperti kebijakan tentang standar pendidikan nasional (SNP), PP tentang pendidikan agama dan keagamaan dan lain sebagainya telah mengangkat pendidikan islam ketempat yang strategis dimana :

6.1 Dengan kebijakan tersebut pendidikan islam telah diakui sebagai bagian dari system pendidikan yang terdiri dari majelis taklim, PDTA, Pesantren, Madrasah, baik yang didirikan oleh pemerintah, swasta, kelompok masyarakat maupun pribadi dari TK sampai ke perguruan tinggi.

Dengan konsep sentralisasi pendidikan berbasis masyarakat dan kurikulum 2013 dengan konsep integrasi bukan saja integrasi pendidikan umum dengan pendidikan agama tetapi telah mengarah kepada peintegrasian ilmu pengetahuan itu sendiri dengan metode tematiknya merupakan suatu peluang besar bagi pendidikan islam

untuk berkembang dan keluar dari dikotomi pendidikan. Hal ini telah dapat kita lihat buktinya dengan berkembangnya pendidikan terpadu mulai dari TK sampai ke perguruan tinggi yang sangat diminati oleh masyarakat seperti TKIslam, SDIT, SMPIT, SMAIT, Madrasah Modern, Pesantren Modern, UIN dan lain sebagainya. Yang merupakan sebagai peluang besar tergantung pada umat islam itu sendiri mau membuka diri atau tidak dalam pendidikan ini

6.2 Disamping peluang diatas masih terdapat tantangan yang harus diperhatikan seperti SDM nya dalam menghadapi perubahan tersebut, masalah pendanaan yang masih bersifat dualistic dalam pengelolaan pendidikan yang menyebabkan pendidikan islam masih ketinggalan yang perlu diperjuangkan termasuk juga lapangan pekerjaan agar tamatan pendidikan islam bias masuk ke instansi pemerintahan sama dengan tamatan pendidikan umum tidak hanya terbatas pada lingkup departemen agama saja.

6.3 Terlepas dari segala kekurangan yang dimiliki oleh kebijakan pemerintah pada setiap pemerintahan diatas hal ini dapat kita maklumi diantaranya tentu disebabkan oleh situasi dan kondisi masing-masing era kepemimpinannya namun kita pantas bersyukur kepada Allah SWT dan berterima kasih kepada pemimpin dan para pembuat kebijakan tersebut yang telah bersusah payah memperjuangkan kepentingan rakyat terutama umat islam secara keseluruhan kebijakan yang dibuat oleh pemeritnah semakin hari telah berusaha memperkecil dikotomi dan mengintegrasikan pendidikan

B. Saran

1.Walaupun kebijakan yang telah dibuat pemerintah itu,telah membuat membuat sistem pendidikan kita semakin terintegrasi, namun masih banyak kekurangannya . Yang menjadi harapan kita adalah supaya kekurangan itu dapat dimasukan kedalam kebijakan - kebijakan yang akan datang. Diantaranya adalah:

2. Sekalipun pengelolaan pendidikan akan selalu di kelola oleh dua Departemen.

Setelah kita analisa sistem pendidikan di zaman penjajahan Jepang, sekalipun semuanya itu untuk kepentingan misi penjajahan mereka, akan tetapi sangat berarti bagi perkembangan pendidikan kita yang dapat dirasakan sampai saat ini, seperti; betapa pentingnya arti disiplin dalam kehidupan yang ditanamkan pemerintahan Jepang dalam melatih sebagian kecil rakyat Indonesia menjadi tentara untuk menghadapi peperangan Asia Timur Raya, dihapusnya dualisme dan diskriminatif dalam pendidikan, pendidikan Islam dibiarkan berkembang serta mendapat bantuan dana dan perhatian dari pemerintahan Jepang, dan yang tak dapat kita lupakan adalah sistem jenjang pendidikan yang masih dipakai sampai saat sekarang, yaitu : sekolah rakyat (SD) 6 tahun, sekolah menengah (SMP) 3 tahun, sekolah menengah tinggi (SMA) 3 tahun.

- a. Sistem pendidikan zaman Orde Lama(awal Kemerdekaan)

Dengan menyerahnya Jepang dan lahirnya kemerdekaan, mendatangkan suasana baru, terjadinya perubahan orientasi pendidikan, yang jauh beda dari sebelumnya. Sebelumnya untuk kepentingan penjajahan dan sekarang untuk kepentingan rakyat Indonesia sendiri. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pedoman dalam sistem pendidikan. Pada masa ini terjadi perubahan yang sangat mendasar, dimana upaya pembaharuan dan memperbanyak lembaga pendidikan, serta lembaga pendidikan Islam yang lebih bermutu seiring dengan tuntutan zaman, namun karena suhu politik yang meningkat pada saat itu, dimana berjangkitnya partai komunis yang menjadi hama dengan tidak senangnya terhadap pendidikan Islam, namun pemerintah tampaknya tetap berjuang dengan lahirnya Undang- Undang no. 4, BAB XII, pasal 20 ayat 1, tahun 1950 dengan dimasukkannya pelajaran agama ke sekolah – sekolah negeri, dengan TAP MPRS/no II/MPRS/1950, dengan menjadikan pendidikan agama menjadi pelajaran di sekolah – sekolah sejak Sekolah Dasar (SD) sampai dengan Universitas Negeri sampai sekarang.

- b. Sistem pendidikan zaman Orde Baru

Pendidikan pada zaman ini bersifat sentralistik semuanya pemerintahan pusat yang menentukan segalanya, bersifat menekan tanpa memperhatikan

kepentingan daerah bawahan, depolitisasi rakyat yang harus berorientasi kepada loyalitas terhadap pemerintahanya.pada masa orde baru ini pulalah terjadinya kembali dikotomj / dualisme pendidikan, dengan ditetapkan ptmbinaan pendidikan agama secara formal institusional dipercayakan kepada Departemen Agama dan pendidikan umum kepada Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Majid, *Pendidikan Agama Islam Berbasis Kompetensi*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2004.
- Athiyah Al-Abrasyi, *Dasar-dasar Pokok Pendidikan Islam (Terjemahan)* Bustani A Ghani Bakri, Jakarta: Bulan Bintang, 1987.
- Aunurrahman, *Belajar dan Pembelajaran*, Bandung: Alfabeta, 2009.
- Cece Wijaya, *Upaya Pembaharuan dalam Pendidikan dan Pengajaran*, Bandung: PT . Remaja Rosda Karya, 1991.
- Depertemen Agama R.I, *Al-Qur'an Dan Terjemhannya*, Toha Putra, Semarang, 1996.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1990.
- Djam'am Satori, Aan Komariah, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2010.
- E. Mulyasa, *Kurikulum Berbasis Kompetensi*, Bandung: Remaja Rosda karya, 2006, cet.ke-10.
- _____ *Kurikulum Berbasis Kompetensi Konsep Karakteristik dan Implementasi*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003.
- Hasan Langgulung, *Beberapa Pemikiran Tentang Pendidikan Islam*, Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1980.
- Jhon W. Cresswell, *Planning, and Evaluating Quentitative Research*. United States of Ammerica: Pearson Prentice Hall, Third Edition, 2008.
- Imam Muchlash, *Al-Qur'an berbicara*, Surabaya: Pustaka Progresif, 1996.

- Martin Sardi, *Mencari Identitas Pendidikan*, Alumni Bandung, 1981.
- Matthew B. Milles & A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi, Jakarta: UI Press, 1992.
- Mahfudh Salahuddin, *Metode Pendidikan Agama*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Masnur Muslich, *KTSP (Pembelajaran Berbasis Kompetensi dan Kontekstual)* Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Muhaimin, *Konsep Pendidikan Islam*, Solo: Ramadhan, 1991.
- _____*Pengembangan Kurikulum Pendidikan Agama Islam di sekolah, Madrasah dan Perguruan Tinggi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- _____*Wacana Pengembangan Pendidikan Islam*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Najib Sulhan, *Pembangunan Karakter Pada Anak*, Surabaya: SIC dengan Yayasan Al-Azhar, 2006.
- Nurhadi, et.al, *Pembelajaran Kontekstual (Contextual Teaching and Learning/ CTL) dan Penerapannya Dalam KBK*, Malang: Universitas Negeri Malang, 2003.
- Paul Suparno dkk, *Pendidikan Budi Pekerti Suatu Tinjauan Umum*, Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- Peter, *Managing in a Time of Great Change* Caw, Fornia: First Published, 1995.
- Prasetya Irawan, *Analisis Data Kualitatif*, Bandung: Gramedia, 1994.
- Saiful Bahri, *Strategi Belajar Mengajar*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Salfen Hesri, *Manajemen Pendidikan: Pendekatan Nilai dan Budaya Organisasi*, Amaksar: YAPMA, 2005, cet-2.

- Samsul Nizar, *Pengantar Dasar-dasar Pemikiran Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2010.
- Suti'ah, *Metode Pembelajaran Aqidah Ahklak Dengan Pendekatan Perkembangan Kognitif*, El-Hikmah, Malang: Fak.Tarbiyah, U.I.N, 2003.
- Tohirin, *Psikologi Belajar Mengajar Pendidikan Agama Islam*, Pekanbaru, 2002.
- Tadjab, dkk, *Dasar-Dasar Kependidikan Islam*, Surabaya: Karya Abditama, 1996.
- Undang-undang SISDIKNAS (Sistem Pendidikan Nasional), Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Wasti Soetomo, *Petunjuk untuk Pembinaan Pendidikan*, Surabaya: Usaha Nasional, 1980.
- Wina Sanjaya, *Kurikulum Dan Pembelajaran Teori Dan Praktek Pengembangan KTSP*, Jakarta: Kencana, 2010, cet, ke-3.
- _____, *Strategi Pembelajaran Berorientasi Standar Proses Pendidikan*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2006.
- Zainal Aqib, *Profesionalisme Guru Dalam Pembelajaran*. Surabaya: Insan Cendikia, 2002.
- Zakiyah Deradjat, dkk. *Ilmu Pendidikan Islam*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Zuhairini, dkk, *Metodologi Pendidikan Agama*, Solo: Ramadhani, 1993.